

УДК 342.1

Кисиличник В. П., професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України. д.ю.н., доцент

Теоретичні та практичні питання щодо взаємодії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації

В даній науковій статті визначено основні засади взаємодії центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також запропоновано можливі шляхи покращення взаємодії зазначених суб'єктів публічної адміністрації.

Ключові слова: взаємодія, виконавча влада, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, публічна адміністрація.

В данной научной статье указаны основные принципы взаимодействия центральных органов исполнительной власти со специальным статусом, а также предложены возможные пути улучшения взаимодействия указанных субъектов публичной администрации.

Ключевые слова: взаимодействие, исполнительная власть, центральный орган исполнительной власти со специальным статусом, публичная администрация.

In this scientific article described the basic principles of interaction between central authorities with special status, and suggests possible ways to improve how these entities of public administration.

Keywords: interaction, the executive, the central executive body with special status, the public administration.

Актуальність теми. В умовах конституційної та адміністративної реформ, що відбуваються в Україні, особливої актуальності набувають дослідження, присвячені оптимізації системи органів публічної адміністрації як основної з передумов на шляху до побудови європейського та демократичного суспільства та специфіки взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації. Ефективній діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (далі - ЦОВВ зі спеціальним статусом), як складової частини органів публічної адміністрації перешкоджає не раціонально організована робота з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Прийняття змін до Конституції України 21 лютого 2014 р. майже з одночасним прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до законів «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації» ми вважаємо безсумнівним початком нового етапу адміністративної реформи в Україні. Більше того, цей етап, як передбачається, має стати найскладнішим і найбагатоаспектнішим за часів її проведення, оскільки на сьогодні реформування системи публічної влади в Україні набуває комплексного характеру.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємною частиною адміністративної реформи являється визначення правових та організаційних способів та методів покращення взаємодії Антимонопольного комітету України (далі - АМКУ), Фонду державного майна України (далі - ФДМУ) та Державного комітету телебачення та радіомовлення України (далі - Держкомтелерадіо), як ЦОВВ зі спеціальним призначенням з іншими суб'єктами публічної адміністрації на сучасному етапі державно-правового розвитку України.

Згідно Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 можна виділити наступні реформи, які стосуються ЦОБВ зі спеціальним статусом:

- реформа захисту економічної конкуренції;
- реформа телекомунікаційної інфраструктури;
- реформа державних закупівель;
- реформа державної служби та оптимізація системи державних органів;
- реформа управління державною власністю.

ЦОБВ зі спеціальним статусом взаємодіють з іншими суб'єктами публічної адміністрації відповідно до своїх повноважень. Згідно ст.24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 № 3166-VI [2] питання діяльності Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та інших органів зі спеціальним статусом у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України. Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Верховною Радою України. Заступники Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України.

Для більш детального аналізу питання необхідно окремо розглянути взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з кожним органом ЦОБВ зі спеціальним статусом.

Взаємодія АМКУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації виконується згідно Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 №3659-XII[3].

Згідно ст. 20 цього Закону органи влади, органи місцевого самоврядування беруть участь у розробленні та реалізації конкурентної політики, взаємодіють з Антимонопольним комітетом України в питаннях розвитку конкуренції, розроблення регіональних програм економічного розвитку та інформують Антимонопольний комітет України про виконання заходів, пов'язаних з реалізацією конкурентної політики.

У питаннях розвитку конкуренції та демонополізації економіки Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю.

АМКУ та його територіальні відділення взаємодіють із засобами масової інформації та громадськими організаціями у роботі по запобіганню порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, оприлюднюють у засобах масової інформації повідомлення про свою діяльність і прийняті рішення.

Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані погоджувати з АМКУ, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл АМКУ на концентрацію у випадках, передбачених законом.

Згідно ст. 20¹ Закону України «Про Антимонопольний комітет України» встановлюються такі відносини АМКУ з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України:

1) АМКУ щорічно до 15 березня наступного за звітним року подає до Верховної Ради України звіт про свою діяльність. Верховна Рада України щорічно розглядає до 15 квітня звіт АМКУ, а також заслуховує доповіді, інформацію (повідомлення) АМКУ. АМКУ в разі необхідності подає до комітетів Верховної Ради України пропозиції до законопроектів з питань, що належать до його компетенції.

2) АМКУ взаємодіє з Кабінетом Міністрів України в питаннях розроблення і здійснення програм економічного розвитку України. АМКУ розробляє та подає до Кабінету Міністрів України проекти актів щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики на визначений період, узагальнює та аналізує інформацію про їх виконання.

Згідно ст. 20² Закону України «Про Антимонопольний комітет України» встановлюється таке співробітництво АМКУ з компетентними органами інших держав:

1) АМКУ на підставі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, співпрацює з компетентними органами інших держав, зокрема шляхом обміну інформацією.

2) АМКУ може надавати компетентним органам інших держав та отримувати від них інформацію, зокрема з обмеженим доступом.

3) Надання інформації компетентним органам інших держав можливе лише в разі, якщо: а) інформація буде використана конкурентним відомством виключно для виконання покладених на нього згідно із законодавством завдань; б) 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.

Згідно ст. 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ взаємодіє з органами суду в з метою захисту інтересів держави, споживачів та суб'єктів господарювання у зв'язку з порушенням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, юридичними чи фізичними особами подають заяви, позови, скарги до суду.

Реформування взаємодії АМКУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації визначене Концепцією Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014-2024 роки схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2012 року №690-р, де одним з пріоритетних завдань є мінімізація негативного впливу на конкуренцію рішень органів влади, тобто акцентується увага саме на оптимізації взаємодії АМКУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Взаємодія Фонду державного майна України з іншими суб'єктами публічної адміністрації (згідно ст. 16 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 09 грудня 2011 року №4107[4]):

Нині державна політика України має бути спрямована на зміцнення державного бюджету і державної власності в цілому. В зв'язку з цим слід здійснити на державному рівні наукові дослідження щодо основних напрямків укріплення державної власності та з допомогою правових інструментів врегулювати відносини з управління цією формою власності і тим самим надати офіційність цим відносинам.

Державна політика у сфері управління державною власністю в Україні має спрямовувати свої пріоритети не на приватизацію, а на зміцнення і розбудову державної

власності поряд з іншими її формами. Саме тому на сьогодні нагальним завданням є визначення на інституціональному рівні роздержавлення майна шляхом приватизації – це вимушений захід, який застосовується для переходу від адміністративно-командної до ринкової економіки. Треба відзначити, що цей захід є одноразовим і продовжувати його надалі не тільки недоцільно, але і шкідливо після завершення етапу реформування економіки так як це руйнує систему державної власності і порушує принципи рівності всіх форм власності. Отже в контексті розвитку адміністрування державною власністю відбувається реформування взаємодії Фонду державного майна України з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

У практичній діяльності з адміністрування державною власністю щодня виникають серйозні проблеми, пов'язані з недосконалістю регулювання адміністративно-правового статусу державного майна, закріпленого за юридичними особами державної власності. Неврегульованим залишається адміністративно-правовий статус майна державної установи, організації, що не здійснює господарську діяльність, недостатньо врегульовано, на нашу думку, є питання щодо передання права на об'єкти державної власності, відсутня заборона передання такого майна поза визначеними законодавством способами. Часто державні суб'єкти господарювання або навіть державні організації та установи виступали і виступають засновниками й учасниками недержавних суб'єктів господарювання, що фактично призводить до позаприватизаційного відчуження об'єктів державної власності, по суті – до їх втрати [10, с. 199–201].

ФДМУ у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому законами України порядку з Верховною Радою України, органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами та організаціями. Взаємодія між ФДМУ та іншими суб'єктами публічної адміністрації відбувається у межах його повноважень і згідно ст. 5 Закону України «Про Фонд державного майна України» можна виділити такі їх відносини:

- вживає спільно з органами Антимонопольного комітету України заходів до запобігання монополізації товарних ринків у процесі приватизації та оренди державного майна;

- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо доцільності відчуження закріплених у державній власності пакетів акцій акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації (корпоратизації), або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників та акцій додаткової емісії;

- за погодженням з Кабінетом Міністрів України приймає рішення про утворення державних холдингових компаній у процесі приватизації;

- надає центральному органу виконавчої влади з питань економіки в установленому цим органом порядку звіти про виконання функцій з управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави, зокрема зведену інформацію про показники фінансового плану підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

- утворює відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” наглядову раду з питань оціночної діяльності з числа представників Фонду державного майна України, представників, делегованих іншими органами державної влади, представників громадських організацій, науковців, фахівців у сфері оціночної діяльності;

інші консультативні, дорадчі, допоміжні органи та організовує їх роботу, бере участь у їх роботі;

Держкомтелерадіо згідно п.4 Положення «Про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» від 13 серпня 2014 №341[15] та відповідно до покладених на нього завдань взаємодіє з суб'єктами публічної адміністрації в наступних випадках:

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України;

- погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- виконує разом з іншими державними органами завдання щодо забезпечення інформаційної безпеки;

- визначає порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади та подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо інформаційного наповнення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади;

- проводить моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади та надає пропозиції зазначеним органам;

- узагальнює і подає Кабінетові Міністрів України інформацію про проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань державної політики та пропозиції щодо вдосконалення такої роботи;

- вживає разом з іншими органами державної влади заходів з розвитку книговидавничої справи та книгорозповсюдження;

- вживає разом з іншими органами державної влади заходів з підвищення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм, захисту суспільства від негативного впливу аудіо- і відеопродукції, яка становить загрозу суспільній моралі;

- вносить в установленому порядку Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо створення за кордоном мережі кореспондентських пунктів державних телерадіоорганізацій та інформаційних агентств;

- здійснює організаційне забезпечення роботи Комітету із щорічної премії Президента України "Українська книжка року";

- спрямовує та надає методичну допомогу структурним підрозділам Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, на які покладається взаємодія із засобами масової інформації;

Висновок. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступний висновок, аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявні проблеми та необхідність суттєвого реформування органів виконавчої влади в Україні. Але на сьогодні існуючі результати ще не набули тієї критичної маси, яка б дала змогу досягти якісного, ефективного та результативного перелому у функціонуванні системи публічного управління, більш повного забезпечення потреб громадян, значного підвищення їх життєвого рівня. Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатнє фінансове забезпечення, слабка інформованість населення — це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне публічне адміністрування. Реформування державного управління має перетворювати систему

центральної виконавчої влади на керований механізм із чітким розподілом повноважень та відповідальності, оптимізований за змістом і переліком державних функцій, кількістю державних службовців і зорієнтований на задоволення потреб суспільства. Саме такий необхідний інструментарій має застосовуватися за призначенням і на довгострокову перспективу. Він здатний підвищити ефективність публічного адміністрування та суттєво зменшити використання коштів державного бюджету на утримання державного апарату.

Порівняння конкурентного законодавства України з кращими міжнародними практиками показує, що на сьогодні законодавча база України націлена на радикальні зміни в існуючій сфері. Однак багато чого ще належить зробити для того, щоб створити конкурентоздатні органи, які будуть не тільки карати за порушення або контролювати відповідні до їх компетенції сфери, а й допомагати у відкритті внутрішніх та зовнішніх ринків і сприяти зміцненню міжнародної конкуренції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР, VI // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17.03.2011 № 3166-VI // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про Антимонопольний комітет України” від 26.11.1993 №3659-XII // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про Фонд державного майна України” від 09.12.2011 №4107-VI // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 10.09.2014 №442 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України” від 13.08.2014 №341 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
7. Курс адміністративного права України: Підручник. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. (спец. ред.). — К.: Юрінком Інтер, 2013. — 864с.
8. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. — №2. — 2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?jssessionid=A058D14716D1C4B60C2708D9516E2310?art_id=37464&cat_id=37402
9. Ващенко Ю.В. До питання про місце в системі органів державної влади України антимонопольного комітету України, фонду державного майна України, державного комітету телебачення і радіомовлення України.- Наукова стаття.- Адміністративне право і процес науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/>
10. Гошовський В.С. Особливості адміністративно-правового статусу фонду державного майна України як центрального органа виконавчої влади зі спеціальним статусом/ В.С. Гошовський // Форум права.- 2013.- №1.- С.209-214 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13gvczcc.pdf>