

УДК 342.9; 342.6; 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.27>

## ПРОЦЕДУРА ПРИЗНАЧЕННЯ ГОЛІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ ТА ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ: КОЛІЗІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

**Краковська А.Є.,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри господарського та адміністративного права

Донецького національного університету імені Василя Стуса

<https://orcid.org/0000-0002-0577-8909>

### **Краковська А.Є. Процедура призначення голів Антимонопольного комітету та Фонду державного майна України: колізії в законодавстві та шляхи їх розв'язання.**

У статті досліджено процедуру призначення на посаду голів Антимонопольного комітету та Фонду державного майна України. Наголошено, що сьогодні існує багато адміністративних процедур. Однією з них є процедура призначення на посаду очільників центральних органів виконавчої влади, зокрема голів ЦОВВ зі спеціальним статусом. Дана процедура закріплена чинним законодавством України, а саме Конституцією України, загальним законом України «Про центральні органи виконавчої влади», спеціальними законами України «Про Антимонопольний комітет України», «Про Фонд державного майна України» та ін. Станом на сьогодні деякі з цих процедур не відповідають Конституції України; існують колізії; відповідні закони України не приведені у відповідність до Основного закону України.

В статті зроблено узагальнення положень Конституції України, закону України «Про центральні органи влади», закону України «Про Антимонопольний комітет України», закону України «Про Фонд державного майна України», підзаконних актів та практики їх застосування щодо процедури призначення на посаду голови Антимонопольного комітету України, а також голови Фонду державного майна України. Звернуто увагу на колізії в законодавстві з цих питань. Встановлено, що на практиці призначення Голів АКУ та ФДМУ відбувається не в межах процедури, яка передбачена спеціальним законом про АКУ та ФДМУ, а в межах закону про центральні органи виконавчої влади та Конституції України, про що йдеться у відповідних Постановах Верховної Ради України про призначення голів цих органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Зроблено висновок, що існує дві абсолютно протилежні адміністративні процедури призначення на посаду Голів АКУ та ФДМУ: перша - передбачена Конституцією України, законами України «Про Кабінет міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади»; друга – передбачена спеціальними законами України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про Фонд державного майна України». Дані процедури протирічать одна одній.

В результаті дослідження запропоновано привести норми Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та Закону України «Про Фонд державного майна України» у відповідність до положень Конституції України, рішень Конституційного Суду України, рекомендацій міжнародних експертів; внести зміни у статтю 9 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтю 7 Закону України «Про Фонд державного майна України», закріпивши в них норми, відповідно до яких Голова Антимонопольного комітету України та Голова Фонду державного майна України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. У такому випадку адміністративна процедура призначення голів даних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом буде однаковою в усіх нормативно-правових актах України, а норми даних законів будуть відповідати нормам Конституції України.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, процедура призначення на посаду, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, голова Антимонопольного комітету України, голова Фонду державного майна України, колізія, повноваження Верховної Ради України, повноваження Президента, повноваження Прем'єр-міністра України.

### **Krakovska A.Ye. Procedure for appointing the chairmen of the Antimonopoly Committee and the State Property Fund of Ukraine: conflicts in legislation and ways to resolve them.**

The article studies the procedure for appointing the chairmen of the Antimonopoly Committee and the State Property Fund of Ukraine. It is emphasized that nowadays there are many administrative procedures. One of them is the procedure for appointing the heads of central executive bodies in particular heads of CEBs with special status. This procedure is enshrined by the current legislation of Ukraine, namely the

Constitution of Ukraine, the General Law of Ukraine "On Central Executive Bodies", special laws of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine", "On the State Property Fund of Ukraine" and others. To date, some of these procedures do not comply with the Constitution of Ukraine; there are conflicts; the relevant laws of Ukraine are not harmonized with the Basic Law of Ukraine.

The article generalises the provisions of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Central Executive Bodies", the Law "On the Antimonopoly Committee of Ukraine", the Law "On the State Property Fund of Ukraine", bylaws and practice for their application to the procedure for appointing the chairman of the Antimonopoly Committee of Ukraine as well as the chairman of the State Property Fund of Ukraine.

The attention is drawn to the conflicts in the legislation on these issues. It is established that in practice the appointment of the chairmen of the Antimonopoly Committee of Ukraine and the State Property Fund of Ukraine occurs not within the procedure provided by the special law "On the Antimonopoly Committee of Ukraine" and "On the State Property Fund of Ukraine", but within the law on central executive bodies and the Constitution of Ukraine, which is stated in the relevant Resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine on the appointment of the chairmen of these executive bodies with special status.

The conclusion is made that there are two absolutely opposite administrative procedures for the appointment of the chairmen of the Antimonopoly Committee of Ukraine and the State Property Fund of Ukraine: the first one is provided by the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" and "On Central Executive Bodies"; the second one is provided by the special laws of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine" and "On the State Property Fund of Ukraine". These procedures contradict each other.

As a result of the study, it is proposed to harmonize the provisions of the Law of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine" and the Law of Ukraine "On the State Property Fund of Ukraine" with the Constitution of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine, recommendations of international experts; to amend Article 9 of the Law of Ukraine "On the Antimonopoly Committee of Ukraine" and Article 7 of the Law of Ukraine "On the State Property Fund of Ukraine", enshrining in them the norms according to which the Chairman of the Antimonopoly Committee of Ukraine and the Chairman of the State Property Fund of Ukraine are appointed by the Verkhovna Rada of Ukraine on the proposal of the Prime Minister of Ukraine. In this case, the administrative procedure for appointing the chairmen of these central executive bodies with special status will be the same in all regulatory legal acts of Ukraine, and the norms of these laws will comply with the norms of the Constitution of Ukraine.

**Key words:** administrative procedure, appointment procedure, central executive body with special status, chairman of the Antimonopoly Committee of Ukraine, chairman of the State Property Fund of Ukraine, conflict, powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, powers of the President, powers of the Prime Minister of Ukraine.

**Постановка проблеми.** На сьогодні існує багато адміністративних процедур. Однією з них є процедура призначення на посаду голів центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), зокрема голів ЦОВВ зі спеціальним статусом, яка закріплена чинним законодавством України. Однак, станом на сьогодні деякі з цих процедур призначення на посаду не відповідають нормам Конституції України, існують колізії, а відповідні спеціальні закони України так і не були приведені у відповідність до Основного закону України. Дане питання має бути вирішеним, норми спеціальних законів приведені у відповідність до норм Конституції України та рекомендацій міжнародних експертів. Процедура призначення голів відповідних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом має бути однаковою в усіх нормативно-правових актах України, норми відповідних законів – відповідати нормам, які мають вищу юридичну силу, а це можливо лише в результаті внесення змін і доповнень до відповідних законів України, які регулюють ці питання.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** У науковій літературі після прийняття змін до Конституції України питанням, пов'язаними із правовим статусом органів виконавчої влади, в тому числі зі спеціальним статусом, а також питанням адміністративних процедур, процедурами призначення на посади, питання щодо адміністративно-правових засад формування системи та правового статусу антимонопольних органів України, правової основи діяльності Антимонопольного комітету України та його територіальних підрозділів, особливостей функціонування Антимонопольного комітету України були присвячені роботи таких вчених як Плетньова О.О., Попова Л.М., Малюк М.О., Хачатрян В.В. та ін. Також не залишились осторонь практики Слободянюк М.В., Турковський О.Я. та інші. Однак питання щодо призначення певних голів центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом залишається не докінця дослідженим та вирішеним, містить колізії.

**Метою** статті є узагальнення положень щодо процедури призначення голів Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України та розробка пропозицій щодо її удосконалення на відповідність Конституції України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до частини першої статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України (далі – АКУ), Фонд державного майна України (далі ФДМУ), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України [1].

Відповідно до цього закону, а також Конституції України, законів України «Про Кабінет міністрів України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про Фонд державного майна України» існує процедура призначення на посаду голів центральних органів виконавчої влади, зокрема зі спеціальним статусом.

Відповідно до пункту 12 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України відноситься призначення за поданням Прем'єр-міністра України деяких очільників, зокрема Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України [2]. Згідно з пунктом третім частини першої статті 42 Закону України «Про Кабінет міністрів України» Прем'єр-міністр України вносить на розгляд Верховної Ради України подання про призначення Голови Антимонопольного комітету України та Голови Фонду державного майна України [3]. А відповідно до частини другої статті 24 загального Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України Верховною Радою України.

Відповідно до частини першої статті 9 спеціального Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Голова Антимонопольного комітету України призначається на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України [4]. За аналогічною процедурою, яка передбачена статтею 7 Закону України «Про Фонд державного майна України», Голова Фонду державного майна України за згодою Верховної Ради України призначається на посаду Президентом України [5]. Однак, згідно з чинною редакцією Конституції України, такого повноваження у Президента немає. Тобто існує правова колізія, яка скоріш за все викликана швидкими темпами розвитку українського законодавства у сучасний період, а також динамікою прийняття значної кількості нормативно-правових актів, які не встигають узгоджувати.

Колізія – це правове явище, яке існує не тільки в нашій правовій системі, а й в усіх правових системах незалежно від сфери та рівня розвитку. Поняття «колізія» означає зіткнення, розбіжність інтересів, поглядів, побажань, протиріччя [6, с. 332]. Як зазначає Шемшученко Ю., колізійність полягає в розбіжностях змісту двох або більше чинних законодавчих актів, прийнятих з одного і того самого питання [7, с. 540; 8, с. 7]. Колізії між нормативно-правовими актами є одним із видів правових (юридичних) колізій. У підручних юридичну колізію визначають як суперечність, яка виникає в сфері реалізації права між різними його нормами, з приводу розуміння та застосування певної правової норми або щодо наявності та обсягу суб'єктивних прав та обов'язків, порядку їх реалізації [9, с. 327].

Правові колізії не є характерною особливістю тільки українського законодавства, вони існують в законодавстві багатьох країн, оскільки сучасне законодавство, його зміст, складна структура не дають можливості повністю виключити їх появу. Однак, у випадках виникнення правової колізії, необхідно їх розв'язати.

Для розв'язання правової колізії використовують різні способи: прийняття нового акту та скасування «старого» нормативно-правового акту; тлумачення; внесення змін або доповнень до чинного нормативно-правового акту. Так само є правило, коли застосовуються норми нормативно-правового акту, який має вищу юридичну силу (наприклад, коли колізія між конституційними нормами та нормами, які містяться в законі). За звичай, зменшення колізійності, вирішується наступними способами: попередження (запобігання), подолання, усунення правових колізій [10, с. 330].

На нашу думку, у випадку, що стосується процедури призначення на посаду голів Антимонопольного комітету та Фонду державного майна України, кращим варіантом розв'язання колізії є усунення правової колізії, яка виникла в нормативно-правових акта шляхом внесення змін до чинних законів України про ці центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Слід зазначити, що в останні роки на практиці, склалася наступна ситуація щодо призначення голів АКУ та ФДМУ. Так, на сьогодні, Головою Антимонопольного комітету України призначено Піщанську Ольгу Станіславівну [11]. Дане призначення відбулось не в межах процедури, яка передбачена спеціальним законом України про АКУ, а в межах закону України про центральні органи виконавчої влади та Конституції України – очільника АКУ було призначено Постановою Верховної ради України [12].

Що ж стосується Голови ФДМУ, то ним є Сенніченко Дмитро Володимирович, який призначений на посаду Верховною радою України, що підтверджується Постановою ВР України [13], яка прийнята в межах процедури, передбаченою і Конституцією України і Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Підсумовуючи вищезазначене, слід вказати, що на сьогодні деякі норми законів України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про Фонд державного майна України» так і не було приведенно у відповідність до Конституції України. Також існують дві абсолютно протилежні адміністративні процедури призначення на посаду Голів АКУ та ФДМУ. Перша процедура - передбачена Конституцією України, законами України «Про Кабінет міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Відповідно до цієї процедури Голова АКУ та Голова ФДМУ призначаються на посаду Верховною радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Друга процедура - передбачена спеціальними законами України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про Фонд державного майна України». Відповідно до неї Голова АКУ та Голова ФДМУ призначаються на посаду Президентом України за згодою Верховної ради України [14, с. 68]. Тобто в даному випадку норми останніх двох законів не відповідають Конституції України та іншим законодавчим актам. Загально відомо, що Конституція України має вищу юридичну силу. Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України [15]. Принцип верховенства Конституції України поширюється на всю територію України, а неухильне додержання органами державної влади Конституції та законів України є запорукою стабільності та злагоди в державі. Крім того, слід зазначити, що закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються лише у частині, що не суперечить Конституції України. Також слід відмітити, що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Президента України та Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (зокрема, Рішення від 10.04.2003 р. N7-рп/2003, від 25.12.2003 р. N22-рп/2003, від 7.04.2004 р. N9-рп/2004, від 16.05.2007 р. N1-рп/2007, від 8.07.2008 р. N14-рп/2008, від 2.10.2008 р. N19-рп/2008, від 8.10.2008 р. N21-рп/2008, від 7.07.2009 р. N17-рп/2009; від 15.09.2009 р. N21-рп/2009, від 17.12.2009 р. N32-рп/2009, від 10.06.2010 р. N16-рп/2010, від 13.06.2019р. N5-р/2019). А якщо Конституційний Суд виявляє невідповідність окремих положень законів нормам Конституції, вони мають бути змінені, до того ж закони мають відповідати Конституції України і прийматися на її основі.

**Висновки.** У зв'язку з вищезазначеним, слід зазначити, що процедура призначення голів таких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом як Антимонопольний комітет України та Фонд державного майна України все ще не відповідає нормам чинної Конституції України та інших нормативно-правових актів. Відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України саме до повноважень Верховної Ради України відноситься призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету України та Голови Фонду державного майна України. Водночас, законами України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про Фонд державного майна України» передбачено, що голови цих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом призначаються на посаду Президентом України за згодою Верховної Ради України (як це було встановлено в попередній редакції Конституції України). Однак, на сьогодні, відповідно до чинної редакції Конституції України такого повноваження у Президента України немає.

Для вирішення ситуації яка склалась, а також з метою розв'язання правової колізії та приведення Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та Закону України «Про Фонд державного майна України» у відповідність до положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, рішень Конституційного Суду України, рекомендацій міжнародних експертів, необхідно внести зміни у статтю 9 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та статтю 7 Закону України «Про Фонд державного майна України», закріпивши в них норми, відповідно до яких Голова Антимонопольного комітету України та Голова Фонду державного майна України призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. У такому випадку адміністративна процедура призначення голів даних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом буде однаковою в усіх нормативно-правових актах України, а норми даних законів будуть відповідати нормам Конституції України, правова колізія буде усунена.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
2. Конституція України: Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Про Кабінет міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1\\_2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18?find=1&text=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%BD#w1_2).

4. Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659-XII від 26.11.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12?find=1&text>.
5. Про Фонд державного майна України: Закон України № 4107-VI від 09.12.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>.
6. Наливайко Л.Р., Волочаєва А.С. Колізії в законодавстві: поняття та причини виникнення. The oretical foundations of modern science and practice. Australia. 2020. 518 с. URL: [https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=ioUHEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA332&dq=%D0%9A%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%86%D0%AF&ots=yQMJiXOe1q&sig=AQpSlaz6YE9gjNONi4YAUwhKJ6M&redir\\_esc=y#v=onepage&q=%D0%9A%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%86%D0%AF&f=false](https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=ioUHEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA332&dq=%D0%9A%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%86%D0%AF&ots=yQMJiXOe1q&sig=AQpSlaz6YE9gjNONi4YAUwhKJ6M&redir_esc=y#v=onepage&q=%D0%9A%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%97%D0%86%D0%AF&f=false).
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. Том 3. За ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. Енциклопедія. 2001. 1767 с.
8. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади подолання колізій у законодавстві України. Колізії у законодавстві України: проблеми теорії та практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ. 1996. 312 с.
9. Волинка К. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник. К.: МАУП, 2003. 238 с.
10. Загальна теорія держави і права: підручник /ред.кол. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Харків: Право, 2010. 584 с.
11. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України. URL: <https://amcu.gov.ua/persons/olga-pishchanska>.
12. Про призначення Піщанської О.С. на посаду Голови Антимонопольного комітету України: Постанова ВР України № 801-IX від 16.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/801-20#Text>.
13. Про призначення Сенниченка Д.В. на посаду Голови Фонду державного майна України: Постанова Верховної Ради України № 118-IX від 19.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-IX#Text>.
14. Краковська А.Є. Адміністративна процедура призначення деяких голів ЦОВВ зі спеціальним статусом. Матеріали наукової конференції професорсько-викладацького складу, наукових працівників і здобувачів наукового ступеня за підсумками науково-дослідної роботи за період 2019-2020 рр. (квітень-травень 2021 р.). Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса. 2021. 385 с. URL: <file:///C:/Users/Usrs/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%90%D0%BD%D0%B6%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0/Downloads/10266%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-20422-1-10-20210623.pdf>.
15. Рішення Конституційного суду України №№ 7-зп/97, 3/00, 1/03, 28/09, 16/11, 3/14, 4/16, 6/16. URL: <https://ccu.gov.ua/en/node/17320>.