

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.11>**Л. Я. Коритко**

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальноправових та гуманітарних дисциплін
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВИЙ СТАТУС АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Стаття присвячена аналізу призначення адміністративного договору. Поняття адміністративного договору надається в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону.

Досліджено, що під адміністративне договірне регулювання підпадають державно-правові відносини, які виникають в різних сферах державного управління.

Встановлено, що суб'єктами адміністративного договору в Україні виступають перш за все правоохоронні органи, які уповноважені на виконання тих чи інших адміністративних справ. Серед них важливе місце займає антимонопольний комітет, який реалізує державну політику в сфері економічної конкуренції.

Охарактеризована адміністративно-договірна компетенція антимонопольного комітету, яка визначається перш за все нормативно-правовими актами.

Зазначено, що Антимонопольний комітет України, як державний орган, що має брати участь у договірних відносинах, має бути наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка включає також адміністративну деліктоздатність. Акцентовано увагу, що на здатність укласти адміністративні договори впливає легітимність самого суб'єкта, тобто створення у встановленому законом порядку.

Автор дотримується думки науковців про те, що можливість органу бути стороною в договорі, виникає за умови, якщо право на укладення адміністративного договору передбачено у законодавчому акті та відображено у компетенції цього органу.

Водночас сьогодні формально не закріплено адміністративно-договірної компетенції Антимонопольного комітету України на рівні законодавчого акта.

Ключові слова: антимонопольний комітет, адміністративний договір, адміністративна правосуб'єктність, правоохоронний орган, економічна конкуренція.

Постановка проблеми. Антимонопольний комітет України посідає центральне місце серед органів публічного адміністрування щодо реалізації державної політики в сфері економічної конкуренції. Конкуренція є найважливішим елементом ринкової економіки. Спеціальний статус Антимонопольного комітету пов'язаний з тим, що Антимонопольний комітет України є єдиним органом виконавчої влади, що здійснює функції державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства всіма суб'єктами господарювання, а також органами державної влади, місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління і контролю. Для виконання покладе-

них на нього функцій, ефективного вирішення управлінських завдань, реалізації власних повноважень Антимонопольний комітет України (АМКУ) може вступати в адміністративно-договірні відносини. Здатність державних органів бути стороною в адміністративному договорі зумовлюється особливістю їх статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням інституту адміністративного договору займалися та продовжують займатися такі вчені, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, І. Жароїд, Ж. Завальна, О. Ілюшук, Р. Куйбіда, В. Липа, В. Новоселов, Г. Петров, С. Скворцов, Т. Тимчишин, І. Трофіменко, В. Шишкін, Ц. Ямпольська тощо.

Втім, окремі суб'єкти адміністративного договору, а власне антимонопольні органи, антимонопольний комітет України, не є предметом дослідження даних науковців.

Мета статті – проаналізувати адміністративно-договірну компетенцію антимонопольного комітету як складник його адміністративно-правового статусу.

Серед завдань виділимо такі:

– визначити поняття та призначення адміністративного договору; дослідити сферу застосування такого договору;

– визначити суб'єктів адміністративного договору в Україні;

– охарактеризувати компетенцію антимонопольного комітету як суб'єкта адміністративного договору в Україні.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід зазначити, що в українському законодавстві закріплено визначення поняття адміністративного договору. А саме в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону [1].

З-поміж науковців юридичне призначення адміністративного договору найбільш точно, на нашу думку, охарактеризували С. Скворцов та Ж. Завальна.

Юридичне призначення адміністративного договору зумовлюється тим, що він є важливим правовим засобом державного управління для:

а) здійснення сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері;

б) проведення адміністративної реформи в Україні;

в) досягнення цілей ефективного державного управління;

г) здійснення позитивного функціонування органів виконавчої влади, посадових осіб, державних службовців;

ґ) юридичного захисту прав і свобод громадян, поліпшення якості різноманітного українського правового життя [2, с. 197].

Зрозуміло, що під адміністративне договірне регулювання підпадають в першу чергу державно-правові відносини. Власне, їх визначає Ж. Завальна як:

1) відносини державного управління, які загалом є предметом адміністративно-правового регулювання;

2) відносини, які виникають під час здійснення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення і реалізації та захисту в адміністративному порядку прав громадян і юридичних осіб, і виконання покладених на них законом обов'язків (справляння податків, інших обов'язкових платежів тощо);

3) відносини внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств;

4) відносини, що виникають під час проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [3, с. 46–48].

Тобто, як бачимо, йдеться про відносини, які виникають в різних сферах державного управління.

Ширше сферу застосування такого договору визначає Т. Тимчишин, вказуючи, що адміністративно-правовий договір застосовується спеціальними суб'єктами в сфері державного управління та врегульовує публічні відносини [4, с. 222].

Сторонами адміністративного договору та учасниками адміністративних правовідносин виступають правоохоронні органи, в тому числі антимонопольний комітет.

Нормами чинного законодавства до правоохоронних органів в Україні віднесено (зважаючи на чинні назви зазначених органів): органи внутрішніх справ, органи прокуратури, Службу безпеки України, Державну фіскальну службу (колишні митна та податкова служби), Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Управління державної охорони, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, Службу зовнішньої розвідки України, Розвідувальний орган Міністерства оборони України, Державну пенітенціарну службу України (на цей час ліквідована, діє Державна кримінально-виконавча служба Міністерства юстиції України – Л. К.), Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Державну фінансову інспекцію України (з 2015 року Державна аудиторська служба України – Л. К.), Державну службу фінансового моніторингу України, Антимонопольний комітет України, Державну виконавчу службу України, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державну службу спеціального

зв'язку та захисту інформації України, Національний банк України та деякі інші державні органи [5, с. 142–143].

Зупинимось конкретніше на характеристиці адміністративно-договірної компетенції антимонопольного комітету. До слова, О. Ілюшук вважає, що така компетенція визначається нормативно-правовими актами та залежить від виконання правоохоронних чи правозастосовних функцій конкретним органом публічної влади [5, с. 140].

Насамперед зазначимо, що антимонопольний комітет, як державний орган, що має брати участь у договірних відносинах, має бути наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка включає також адміністративну деліктоздатність.

Здатність державних органів та органів місцевого самоврядування бути стороною в адміністративному договорі зумовлюється особливостями їх статусу, значенням і місцем тих функцій, завдань, які вони виконують в управлінні державою, суспільством. На здатність укладати адміністративні договори впливає легітимність самого суб'єкта, тобто створення у встановленому законом порядку – наявність державної реєстрації під час створення, внесення до державного реєстру (для юридичних осіб) [6, с. 56]. Згідно з законом Антимонопольний комітет України утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених. Антимонопольний комітет України, його територіальні відділення є юридичними особами, мають поточні та вкладні (депозитні) рахунки в установах банку, печатки із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням [7, ст. 6].

На думку вчених, можливість органу бути стороною в договорі виникає за умови, що право на укладення адміністративного договору передбачено у законодавчому акті та відображено у компетенції цього органу. Компетенцією вважають сукупність установлених нормативно-правовими актами прав та обов'язків юридичних осіб (їх посадових осіб) та фізичних осіб, що здійснюють управлінські функції. Йдеться про вже згадану вище адміністративну правосуб'єктність. Адже адміністративний договір укладається для реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень, він спрямований на задоволення публічних інтересів.

Будь-який правоохоронний орган не може відмовитись від своєї компетенції, перебирати на себе компетенцію іншого органу, переносити

свою компетенцію в процесі діяльності на інших суб'єктів, розширювати її або звужувати [5, с. 144]. Теж саме стосується і Антимонопольного комітету України.

Слід погодитися з позицією Ж. Завальної, яка стверджує, що правоохоронні органи (в тому числі антимонопольний комітет – Л. К.) можуть здійснювати своє владне повноваження на використання адміністративного договору прямо – шляхом закріплення в компетенції відповідного повноваження та видів управлінських відносин, до яких суб'єкти можуть застосовувати адміністративний договір, або опосередковано – у вигляді адміністративного розсуду (дискреційних повноважень) [8, с. 192]. Дискреційні повноваження – це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкта, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [9, с. 480]. У чинному законодавстві існує й легальне визначення дискреційних повноважень. Так, п. 1.6 Методології проведення антикорупційної експертизи (яку затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2017 р. № 1395/5) визначено, що дискреційні повноваження – це сукупність прав і обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, що приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [11].

При цьому зазначимо, що на законодавчому рівні укладення адміністративних договорів правоохоронними органами або врегульовано фрагментарно, або використання правоохоронними органами таких договорів регламентується підзаконними нормативно-правовими актами, зазвичай міжвідомчими спільними наказами [5, с. 146]. Право на укладання адміністративних договорів має бути передбачено у нормативно-правових актах, що визначають компетенцію державного органу.

Щодо Антимонопольного комітету України, то формально не закріплено адміністративно-договірної компетенції цього органу на рівні законодавчого акта. Законом «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року (з наст. змінами та доповненнями) в ст. 7 передбачено, що у сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України може здійснювати повноваження, передбачені Законом України «Про публічні закупівлі», та здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції та Законом України «Про публічні закупівлі» [7].

У 2021 році закон доповнено статтею 6-1, де визначено конкретні повноваження Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель. Зауважимо, що Антимонопольний комітет України як орган оскарження у сфері публічних закупівель має також повноваження, визначені Законом України «Про публічні закупівлі».

Висновки і пропозиції. Поняття адміністративного договору надається в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону.

Під адміністративне договірне регулювання підпадають державно-правові відносини, які виникають в різних сферах державного управління.

Суб'єктами адміністративного договору в Україні виступають перш за все правоохоронні органи, які уповноважені на виконання тих чи інших адміністративних справ. Серед них важливе місце займає антимонопольний комітет, який реалізує державну політику в сфері економічної конкуренції.

Антимонопольний комітет, як державний орган, що має брати участь у договірних відносинах, має бути наділений адміністративною правосуб'єктністю, яка включає також адміністративну деліктоздатність.

Водночас сьогодні формально не закріплено адміністративно-договірної компетенції Антимонопольного комітету України на рівні законодавчого акта.

Перспективними напрямками майбутніх досліджень вважаємо подальший аналіз адміністративно-договірної компетенції інших правоохоронних органів України.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 11.04.2021. № 1135-IX. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-15> (дата звернення: 05.05.2021).
2. Скворцов С.С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 2. С. 194–198.
3. Завальна Ж.В. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. *Юридична Україна: Правовий часопис*. 2009/2. № 7. С. 45–49.
4. Тимчишин Т.М. Окремі аспекти використання адміністративного договору в регулюванні відносин державного управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. – 2016. № 1. С. 217–225.
5. Ілюшик О.М. Правоохоронні органи як суб'єкти адміністративно-договірної компетенції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. № 4. С. 139–148.
6. Завальна Ж.В. Вимоги чинності адміністративного договору. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 1. С. 55–58.
7. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. Дата оновлення 04.03.2021. № 1219-XI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text> (дата звернення: 11.05.2021).
8. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 369 с.
9. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління. *Форум права*. № 1, 2009. С. 480.
10. Методологія проведення антикорупційної експертизи: затв. наказом М-ва юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> (дата звернення: 11.05.2021).

Korytko L. Ya. Legal status of the antimonopoly committee as a subject of an administrative agreement

The article is devoted to the analysis of the purpose of the administrative agreement. The concept of administrative contract is given in Art. 4 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which states that an administrative agreement is a joint legal act of the subjects of power or a legal act with the participation of the subject of power and another person based on their consent, takes the form of a contract, agreement, protocol, memorandum, etc., determines the mutual rights and obligations of its participants in the public sphere and is concluded on the basis of law.

It is investigated that the state-legal relations that arise in various spheres of public administration fall under the administrative contractual regulation.

It is established that the subjects of the administrative agreement in Ukraine are primarily law enforcement agencies, which are authorized to perform certain administrative cases. Among them, an important place is occupied by the Antimonopoly Committee, which implements state policy in the field of economic competition.

The administrative-contractual competence of the antimonopoly committee is characterized, which is determined first of all by normative-legal acts.

It is noted that the Antimonopoly Committee of Ukraine, as a state body, in order to be able to participate in contractual relations, must be endowed with administrative legal personality, which also includes administrative tort. It is emphasized that the ability to enter into administrative agreements is influenced by the legitimacy of the entity itself, ie the creation in the manner set by law.

The author adheres to the opinion of the scholars that the possibility of the body to be a party to the contract arises if the right to enter into an administrative agreement is provided for in the legislative act and is reflected in the competence of this body.

At the same time, for today, the administrative and contractual competence of the Antimonopoly Committee of Ukraine has not been formally established at the level of a legislative act.

Key words: *antimonopoly committee, administrative contract, administrative legal personality, law enforcement body, economic competition.*