

УДК 342.6(477)

В.С. ГОШОВСЬКИЙ, канд. юрид. наук,
Держкомнаркоконтроль

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ

Ключові слова: система органів виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, Фонд державного майна України

Аналіз чинного законодавства дає підставу визначити, що на даний момент невід'ємною складовою системи органів виконавчої влади України є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Згідно з положеннями, закріпленими в ст.24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166–VI, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Президентом України [1].

Водночас, з наукової точки зору особливості адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом залишаються не визначеними. У зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні спрямованому на визначення складових їх адміністративно-правового статусу, на уточнення порядку утворення, реорганізації та ліквідації таких органів, на з'ясування чим ці органи відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади. Вирішення зазначених науково-теоретичних та практичних питань надасть змогу з'ясувати особливості адміністративно-правового статусу централь-

них органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Свого часу науковим проблемам, пов'язаним із адміністративно-правовим врегулюванням діяльності органів, які складають систему виконавчої влади, приділяли увагу В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, М.В. Витрук, В.К. Конопльов, В.І. Олефір, А.М. Цветков, О.Ю. Янчук та деякі інші. Проте, багато питань щодо статусу окремих центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), їх функцій, компетенцій потребують додаткової уваги. Саме тому метою даної статті є дослідження особливостей адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України як центрального органа виконавчої влади зі спеціальним статусом.

На нашу думку, одним із основних напрямів аналізу адміністративно-правового статусу окремих органів виконавчої влади є структурно-функціональний підхід, що представляє собою відповідність структури виконуваним функціям. І з цієї точки зору слід погодитися з В.Г. Афанасєєвим, який зауважує, що саме функції визначають структуру, зміст системи, розподіл ролей, повноважень і відповідальності будь-якого органу управління системою, будь-якого працівника цього органу [2, с.146]. За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної та пасивної життєдіяльності та самоствердження [3, с.7].

Як вказує С.С. Алексєєв, правовим статусом є порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, і створюють особливу спрямованість регулювання [4, с.170]. В.Б. Авер'янов, розмірковуючи про сутність ЦОВВ зі спеціальним статусом відзначає, що особливість органів цього виду полягає в тому, що питання їх правового статусу та взаємовідносини з іншими органами влади (зокрема питання утворення, реорганізації та ліквідації; призна-

чення на посаду та звільнення з посади керівників та їх заступників; функціональне призначення, права та обов'язки; взаємовідносини з іншими державними органами; відповідальність, підконтрольність та підзвітність; порядок скасування та припинення їх актів [5, с.47] визначаються окремими законами.

З точки зору А.М. Цветкова, центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом – це вид органів виконавчої влади, який входить до групи центральних органів виконавчої влади. Він має визначені Конституцією України (п.14 ч.1 ст.106, п.22 ч.1 ст.85) та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Цей орган виконавчої влади очолює його голова [6, с.52].

Здійснюючи аналіз стосовно адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, О.Ю. Янчук, в своєму дослідженні відзначає, що певним винятком є ЦОВВ із спеціальним статусом, до яких віднесені органи, особливості статусу котрих встановлюються у кожному випадку законами України. Існування таких органів або вже передбачено Конституцією України (п.14 ч.1 ст.106, п.22 ч.1 ст.85), або може бути передбачено новими законами, що визначають повноваження та порядок діяльності цих органів. У звичайних (загальнорегулятивних) законах вирішення питання щодо утворення і визначення конкретної організаційно-правової форми таких ЦОВВ неможливе [7, с.84–85], і з цією позицією, на нашу думку, слід погодитися.

Відповідно до чинного законодавства, одним із центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, адміністративно-правовий статус якого слід з'ясувати, з нашої точки зору, є Фонд державного майна України.

Відповідно до п.24 ч.1 ст.85 Конституції України, Верховна Рада України надає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України, серед іншого, Голови Фонду державного майна України.

Слід відзначити, що наукові праці, присвячені Фонду державного майна України як центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, у науковій літературі майже відсутні. Водночас, місце та значення даного органу у системі органів виконавчої влади є визначальним. Адже на даний ЦОВВ із спеціальним статусом покладені певні обов'язки, виконання яких на пряму пов'язане з розпорядженням державним майном, яке за великим рахунком належить Народові України. І від ефективної діяльності цього органу виконавчої влади, в певній мірі, залежить надходження коштів до Державного бюджету України.

Досліджуючи адміністративно-правовий статус Фонду державного майна України, необхідно відзначити наступне. Згідно з положенням, закріпленим у ст.1 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 р. № 4107–VI, Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [8].

Фонд державного майна України відповідає перед Президентом України. Діяльність Фонду державного майна України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Особливості спеціального статусу Фонду державного майна України визначаються Конституцією та законами України, актами Президента України і полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади Голови Фонду державного майна України [8].

Необхідно звернути увагу, що текстово-правовий аналіз положень статей Закону України «Про Фонд державного майна Укра-

їни» визиває певні суперечливі враження між ними. Якщо на цей ЦОВВ покладено обов'язок стосовно реалізації державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності, то, з нашої точки зору, не зрозуміло, чому цей орган відповідальний перед Президентом України, а не перед Верховною Радою України? Питання дискусійне, але ми вважаємо, що діяльність цього ЦОВВ повинна спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України, а відповідальним він повинен бути перед Верховною Радою України. У зв'язку з вищевикладеним пропонуємо внести зміни в ст.1 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 р. № 4107–VI, виключивши ч.2 та 3 та замінити їх ч.2 наступного змісту: «Діяльність Фонду державного майна України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Фонд державного майна України відповідальний перед Верховною Радою України».

З нашої точки зору, прийняття цієї норми надасть можливість Кабінету Міністрів України більш ефективно здійснювати свої фінансово-бюджетні повноваження, пов'язані з забезпеченням прав, свобод та законних інтересів громадян України.

Сьогодні до основних завдань Фонду державного майна України, відповідно до ч.1 ст.4 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 р. № 4107–VI належать: 1) реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; 2) організація виконання актів законодавства та здійснення контролю за їх виконанням; 3) управління об'єктами державної власності; 4) захист майнових прав держав-

них підприємств, установ та організацій, а також корпоративних прав держави на території України та за її межами; 5) здійснення контролю у сфері організації та проведення приватизації державного майна, відчуження державного майна; повернення у державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням законодавства; управління корпоративними правами держави, які перебувають у сфері його управління; 6) державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; 7) сприяння процесу демонополізації економіки і створенню умов для конкуренції виробників; 8) співробітництво з міжнародними організаціями у реалізації державної політики у сфері його компетенції.

З'ясовуючи особливості адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України, як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом необхідно також дослідити ту компетенцію та повноваження, якими наділений цей орган, відповідно до чинного законодавства. Це надасть змогу більш детально розкрити сутність діяльності, призначення цього ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Для виконання покладених на Фонд державного майна України, цей орган наділяється повноваженнями: 1) у сфері нормативного забезпечення; 2) у сфері приватизації державного майна; 3) у сфері управління корпоративними правами держави; 4) у сфері оренди державного майна; 5) у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; 6) у сфері розпорядження земельними ділянками державної власності. Крім того, цей центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечує відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, є його розпорядником; засновує друковані засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; погоджує (приймає) відповідно до законодавства рішення про передачу

об'єктів державної власності в комунальну власність, до сфери управління інших уповноважених органів управління або Національній академії наук України, галузевим академіям наук, а також погоджує рішення про передачу об'єктів комунальної власності в державну власність; проводить аналіз використання державного майна у випадках, визначених законодавством; приймає рішення про створення, реорганізацію (реструктуризацію) та ліквідацію підприємств і організацій, заснованих на державній власності, що належать до сфери його управління; здійснює управління підприємствами та організаціями, заснованими на державній власності, що перебувають у сфері його управління; 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; проводить роботу із залучення та використання міжнародної фінансової, технічної допомоги у сферах, що належать до його компетенції; залучає науково-дослідні інститути, вищі навчальні заклади, інші установи, а також фахівців для надання консультацій та проведення експертиз під час вирішення питань, що належать до його компетенції; виступає замовником та координатором виконання завдань державних науково-технічних програм з питань, що належать до його компетенції; виступає організатором продажу нерухомого майна державних унітарних підприємств.

Однією з специфічних рис, які відрізняють Фонд державного майна України, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом від інших центральних органів, які складають систему виконавчої влади є той факт, що Голова ФДМУ, який очолює цей орган виконавчої влади, по-перше, призначається на зазначену посаду та звільняється з неї Президентом України, по-друге, призначення на посаду та звільнення з зазначеної посади Голови Фонду державного майна України обов'язково здійснюється за згодою парламенту, причому кваліфікаційної більшості голо-

сів депутатів Верховної Ради України для вирішення цього питання не потрібно.

Ще однією специфічною рисою в організації діяльності ФДМУ, на нашу думку, є положення, згідно з яким перший заступник Голови Фонду державного майна України та заступник призначаються на ці посади за поданням Прем'єр-міністра України, але звільнюються ці посадові особи за рішенням Президента України. Аналізуючи ці положення чинного законодавства, виникають певні запитання стосовно співвідношення повноважень Президента України та Прем'єр-міністра України по відношенню до призначення та звільнення посадових осіб органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відзначимо, що в межах цієї наукової праці ці питання не будуть окреслені.

Систему державних органів приватизації складають Фонд державного майна України, регіональні відділення та представництва становлять єдину систему державних органів приватизації, причому Фонд державного майна України здійснює свої повноваження безпосередньо і через регіональні відділення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі та представництва у районах та містах, створених Фондом державного майна України, у разі необхідності. Представництва підпорядковуються регіональним відділенням (ч.1 ст.6). Слід відзначити, що регіональні відділення та представництва Фонду державного майна України є юридичними особами публічного права, мають самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням. Регіональні відділення та представництва діють на підставі положень, що затверджуються Головою Фонду державного майна України.

«Положення про представництво Фонду державного майна України у районі, місті», затверджене наказом Фонду державного майна України № 678 від 15.05.2012 р. Цим же наказом затверджене «Положення про регіональне відділення Фонду державного майна

Україні» [9]. Ці нормативно-правові акти конкретизують організаційно-правові засади діяльності регіональних відділень та представництв Фонду державного майна України.

Організаційно-правові засади діяльності Фонду державного майна України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом врегульовані і деякими іншими нормативно – правовими актами. Так, наприклад, відповідно до ст.7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності 21.09.2006 р. № 185-V, Фонд державного майна України наділяється певними повноваженнями 1) щодо державних підприємств, установ і організацій; 2) щодо нерухомого та іншого окремого індивідуально визначеного державного майна; 3) щодо корпоративних прав держави [10].

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зробити певні умовиводи з цього приводу.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – це особливі органи, які входять до всієї системи виконавчої влади. Їх адміністративно-правовий статус, який відрізняє їх від інших органів виконавчої влади, передбачених чинним законодавством, полягає в певних особливостях адміністративно-правового врегулювання статусу цих органів. Ці відмінності полягають в наступному: по-перше, відповідно до чинного законодавства існування таких органів або прямо передбачено Конституцією України, або регламентоване спеціальними законами; по-друге, в цих нормативно-правових актах закріплені норми які виокремлюють цю групу ЦОВВ, які стосуються особливостей покладених на ці органи завдань, визначені повноваження цих органів та їх компетенція, організаційно – правові засади їх діяльності; по-третє, особливими є порядок утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ, призначення на посаду та звільнення з посади керівників та їх заступників ЦОВВ, в деяких нормативно-правових актах визначається певний строк виконання функціональних обов'язків Головою центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом; по-четверте, визначаються спеціальні процесуа-

льні засади діяльності конкретного органу, в окремих випадках для забезпечення діяльності цих органів можуть бути передбачені порядки надання соціальних гарантій та охорони особистих і майнових прав працівників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» : від 17.03.2011 р., № 3166–VI // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 27. – Ст. 1123.
2. Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
3. Витрук М. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / М. В. Витрук. – М., 1979. – 229 с.
4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
5. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади в Україні: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісник Акад. правових наук України. – Х. : Право, 1999. – №1 (16). – С. 45–49.
6. Цветков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Цветков Андрій Михайлович. – Х., 2003. – 224 с.
7. Янчук О. Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Янчук Олександра Юріївна. – Ірпінь, 2005. – 234 с.
8. Закон України «Про Фонд державного майна України» : від 09.12.2011 р., № 4107–VI // ВВР України. – 2012 р. – № 28. – Ст. 311.
9. Про затвердження Положення про регіональне відділення Фонду державного майна України та Положення про представництво Фонду державного майна України в районі, місті / затв. наказом Фонду державного майна України : від 15.05.2012 р., № 678 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 47. – Ст. 1867.

10. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» : від 21.09.2006 р., № 185-V // ВВР України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

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>

Аналізуються місце, роль, значення та особливості адміністративно-правового статусу Фонду державного майна України як центрального органа виконавчої влади зі спеціальним статусом, визначені шляхи удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Гошовский В.С. Особенности административно-правового статуса Фонда государственного имущества Украины как центрального органа исполнительной власти со специальным статусом

Анализируются место, роль, значение и особенности административно-правового статуса Фонда государственного имущества Украины как центрального органа исполнительной власти со специальным статусом, определены пути усовершенствования правового регулирования этой в сфере.

Goshovskyi V.S. Feature of Administrative Legal Status of State Property Fund Ukraine as Central Organ of Executive Power with the Special Status

A place, role, value and features of administrative legal status of State property fund Ukraine, is analyzed as a central organ of executive power with the special status, the ways of improvement of the legal adjusting are certain to this in a sphere.

Форум права Форум