

НА ЧАСІ

УДК 342.951:351.824.11

*Мельник Роман Сергійович,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,*

*Петров Євген Вікторович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Статтю присвячено з'ясуванню місця національних комісій регулювання природних монополій у системі органів державної влади.

Ключові слова: природні монополії, національні комісії, публічна адміністрація, органи виконавчої влади.

Публічне регулювання економіки як необхідна передумова сталого розвитку кожної держави знаходить прояв у межах розгалуженої системи суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративно-господарського права. Обов'язковим учасником таких відносин є суб'єкти публічної адміністрації, наділені публічними функціями, пов'язаними зі здійсненням організаційного, фінансового тощо впливу на суб'єктів господарювання. Публічна адміністрація утворюється за рахунок окремих підвидів суб'єктів, до яких у науковій літературі зазвичай відносять органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. Щоправда, у цьому разі не враховується те, що в сучасних умовах публічні функції можуть виконуватися також і публічно-правовими підприємствами, установа-

ми, публічно-правовими фондами, а також суб'єктами делегованих повноважень [див. : 2].

Необхідно відзначити, що наразі в українському законодавстві простежується тенденція, пов'язана з формуванням ще однієї підгрупи органів, яка може бути зарахована до системи суб'єктів публічної адміністрації і, зокрема, тієї її частини, що здійснює публічне регулювання економіки. У даному випадку мова йде про національні комісії регулювання природних монополій.

Аналіз сучасної наукової літератури показав, що нині лише окремі автори переймаються питаннями правового статусу названих комісій (І. О. Анохіна, В. Д. Базилевич, В. В. Кокорєва, Г. М. Филюк). І такий стан справ не можна визнати задовільним хоча б з огляду на те, що галузі природних мо-

нополій вважаються одними з найбільш прибуткових галузей сучасної економіки [3].

Тому надзвичайної наукової актуальності та практичної користі набуває подальше дослідження правового статусу національних комісій регулювання природних монополій, що і є основною метою статті.

Процес формування системи операторів ринку природних монополій розпочався у нашій державі ще на початку 90-х рр. ХХ ст. [4], проте свою конкретизацію він отримав з набуттям чинності Закону України "Про природні монополії" [5], який встановив, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій.

Розділ III Закону України "Про природні монополії" визначає правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Згідно з частиною 1 ст. 11 Закону національні комісії є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквіднуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Основними завданнями комісій є: регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних

ринках; формування цінової політики у відповідній сфері регулювання; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Таким чином, національні комісії регулювання природних монополій можуть бути активними та доволі впливовими суб'єктами адміністративно-господарських відносин, а якщо так, то їх правовий статус має знайти максимально повне нормативне закріплення. Однак, цей аспект функціонування національних комісій містить суттєві прогалини. Зупинимося на цьому детальніше.

Насамперед, привертає увагу той факт, що у Законі України "Про природні монополії" національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Проте одразу виникає запитання, а до якої гілки влади вони належать? Без відповіді на це питання неможливо зрозуміти їх місце у системі органів державної влади, від якого, до речі, буде залежати і їх компетенція, і особливості взаємодії з органами інших гілок влади, і питання відповідальності тощо. Шляхом аналізу змісту Закону України "Про природні монополії", Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг" [6], Закону України "Про державне регулювання у сфе-

рі комунальних послуг" [7], Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [8]. Закону України "Про телекомунікації" [9], Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [10], Закону України "Про електроенергетику" [11] ми дійшли висновку, що в Україні розпочато розбудову, фактично, ще однієї гілки влади, представленої національними комісіями регулювання природних монополій. Цей висновок базується на наступних позиціях: **по-перше**, у згаданих вище законодавчих актах проведено чітке розмежування органів виконавчої влади та національних комісій, які, як вже було наголошено, визнано колегіальними органами державної влади. Ця думка ґрунтується також і на положенні Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [12], де про національні комісії не згадується. Це, можливо, можна було б пояснити тим, що національні комісії функціонують не на загальнодержавному рівні. Проте такий висновок не узгоджується з основами їх правового статусу, сформульованими, зокрема, у Законі України "Про природні монополії" та Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг". У названих законодавчих актах, з одного боку, наголошено на тому, що національні комісії можуть складатися з центрального апарату та територіальних органів, а з іншого, – що статус ке-

рівників національних комісій прирівняний до статусу керівників центральних органів виконавчої влади. Про загальнодержавний характер діяльності національних комісій чітко свідчить і коло їх повноважень. Так, наприклад, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, має право видавати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринку телекомунікаційних послуг, їх об'єднаннями [9]; **по-друге**, національні комісії не підпорядковуються та не є підзвітними Кабінету Міністрів України, тобто їх виведено з системи органів виконавчої влади. Натомість їм передана на виконання частина функцій, які до створення останніх реалізовувалися органами виконавчої влади. Це функції щодо розробки та затвердження спеціальних умов і правил здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках; видання суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензій на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності; притягнення суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, до відповідальності тощо; **по-третьє**, національні комісії відділені від органів виконавчої влади також і в організаційному порядку. Вони мають статус юридичної особи, а також відокремлене майно, що є державною

власністю; *по-четверте*, національні комісії є підконтрольними Президенту України, який самостійно, тобто без погодження цього питання з іншими органами державної влади, приймає рішення про їх створення або ліквідацію, затверджує положення про них, призначає та звільняє з посад їх керівників та членів комісій (ст. 11 Закону України "Про природні монополії").

Отже, з викладеного стає очевидним, що національні комісії являють собою організаційну структуру, відокремлену від інших органів державної влади, на чолі якої знаходиться Президент України. За своєю сутністю вони є виконавчо-розпорядчими органами, наділеними необхідною кількістю відповідних повноважень. Проте, на наш погляд, такий стан справ повністю суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого у державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати у життя політичні рішення. Принагідно зазначимо, що у нас виникають побоювання також і щодо неузгодженості викладених вище положень про національні комісії та порядок їх створення з вимогами Конституції України, зокрема, закріпленими у ст. 106 повноваженнями Президента України [13]. Адже відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України має право утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, однак названі комісії, як було нами встановлено, не належать до органів виконавчої влади. Отже, національні комісії утворено на підставі п.

28 ч. 1 ст. 106 Основного Закону, однак з огляду на виконавчо-розпорядчі повноваження національних комісій та їх розгалужену систему, а також особливості правового статусу та діяльності органів та служб, в положеннях про які зазначено, що вони створюються саме на підставі названого вище п. 28, національні комісії не можуть бути віднесені ані до консультативних, ані до дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що функціонують при Президентові України. І дійсно, як можна ставити знак рівності між національною комісією, яка шляхом ліцензування може визначати та впливати на функціонування, скажімо, ринку телекомунікаційних послуг, та такими комісіями як комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президентові України) [14] або комісія при Президентові України з питань громадянства (допоміжний орган) [15].

Ще більш складним виглядає практичний бік даної проблеми, пов'язаний майже з повною відсутністю правової бази, необхідної для функціонування національних комісій. Нині, з огляду на положення перерахованих вище законодавчих актів, в Україні діють наступні національні комісії: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне ре-

гулювання у сфері енергетики. Відповідно до абзацу 3 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про природні монополії" національні комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. І хоча в законодавстві України немає (станом на вересень 2011 р.) положень про жодну національну комісію, це не завадило законодавцю 7 липня 2011 року доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтями 148-5, 188-7, 188-21, 188-29, 188-30, 188-36 [16], якими передбачено відповідальність за невиконання вимог посадових осіб національних комісій. Разом з цим, за відсутності указів Президента України, якими мали б бути затверджені положення про національні комісії, як того вимагає Закон України "Про національні монополії", нині у даній сфері діють інші нормативні акти. Так, наприклад, визначення правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, причому лише її прав, міститься у ст.ст. 5–6 Закону України "Про державне регулювання у сфері комунальних послуг" [7].

Дещо схожа ситуація спостерігається і щодо правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Відповідно до ст. 11 Закону України "Про електроенергетику" органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, порядок організації діяльності якої визначається Законом України "Про природні монополії". Інакше кажучи, має існувати відповід-

ний Указ Президента України, яким має бути затверджено положення про дану комісію, однак такого указу не має.

Ще більш "цікавою" є ситуація щодо врегулювання правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Справа у тому, що нині в Україні діє не згадана Національна комісія, а Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. Одразу виникає запитання про те, а чи є різниця між названими комісіями? Очевидно є, оскільки Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, на відміну від національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, включена до системи центральних органів виконавчої влади [12]. Ще більш проблематичною для розуміння є ситуація з правовим регулюванням діяльності згаданої Державної комісії, яка одночасно керується як положенням, яке затверджено Указом Президента України [17], так і положенням, що підписане Прем'єр-міністром України [18]. Але при цьому Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 188-29 встановлює відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб не державної, а національної комісії (виділено нами – Р. М., Є. П.), що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг!

Ведучи мову про правовий статус національних комісій, не можна не нагадати, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що пе-

редбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). А отже, сумнівним на предмет відповідності Конституції України виглядає положення ст. 11 Закону України "Про природні монополії", зокрема, та її частина, в якій говориться, що положення про національні комісії затверджується Президентом України. На наш погляд, функції, завдання, права та обов'язки національних комісій мають бути визначені винятково у відповідних законах.

Отже, слід констатувати, що наразі правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено непослідовно та неповно. Така ситуація, як справедливо наголошується у фаховій літературі, негативно впливає як на рівень захисту прав споживачів товарів і послуг, а також прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, так і на ефективне функціонування самих комісій [19]. З огляду на це, у найкоротші строки варто ґрунтовно доопрацювати правові акти, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Без вирішення окреслених проблем просто неможливо зрозуміти, що ж, власне, являють собою названі комісії та яке місце вони посідають у системі органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права : зарубіжний досвід та

національні особливості / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.

3. Венгер В. В. Державне регулювання природних монополій в Україні : напрями вдосконалення / В. В. Венгер // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 3. – С. 65–79.

4. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики України : Указ Президента України від 8 грудня 1994 року № 738/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=738%2F94>.

5. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 року №1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг : Закон України від 7 липня 2011 року № 3610-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2404.

7. Про державне регулювання у сфері комунікаційних послуг : Закон України від 9 липня 2010 року № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.

8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

9. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

10. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.

11. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010 р. – № 32. – Ст. 1026.

13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

14. Питання Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року

№ 1116/2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.

15. Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України" : Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

16. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

17. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг Украї-

ни : Указ Президента України від 4 квітня 2003 року № 292/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 650.

18. Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року № 157 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 580.

19. Анохіна І. Поняття та правовий статус органів державного регулювання суб'єктів природних монополій / І. Анохіна // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 32–35.

Мельник Р. С., Петров Е. В. К вопросу о правовом статусе национальных комиссий регулирования естественных монополий.

Статья посвящена установлению места национальных комиссий регулирования природных монополий в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: природные монополии, национальная комиссия, публичная администрация, органы исполнительной власти.

Melnyk R., Petrov E. On the Question of the Legal Status of National Commissions On Regulating Natural Monopolies.

The article is devoted to the establishing of the place which national commissions on regulating natural monopolies holds in the system of the State agencies.

Keywords: natural monopoly, national commission, public administration, executive authorities.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2012