

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 17 (30)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i17.p:71>

СИСТЕМА І ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ



*Раїмов Руслан Ікрамович,
аспірант кафедри міжнародного, європейського права
та цивільно-правових дисциплін,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена проблематиці визначення системи і повноважень державних органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Основна увага при цьому приділяється аналізу законодавства України та практики його застосування. Досліджуються зміни статусу зазначених державних органів протягом їх формування, яке здійснювалося розрізненими нормативно-правовими актами у різних галузях права та різноманітних сферах.

Проаналізовано повноваження щодо здійснення адміністративно-правового регулювання природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг та правовий статус місцевих державних адміністрацій, Антимонопольного комітету, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, національних комісій регулювання природних монополій, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Встановлено, що поряд з національними комісіями регулювання природних монополій, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснює державне регулювання у сферах, які суміжні та/або тотожні природним монополіям.

Визначено, що відповідні державні органи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, уповноважені формувати власну розгалужену системоутворюючу структуру, яка здатна існувати паралельно та незалежно від інших гілок влади.

Повноваження державних органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, закріплено як в законах, так і в підзаконних актах. Дослідження зазначених повноважень показало, що кожен державний орган має специфічні права та обов'язки. Створення структурних підрозділів у кожному окремому випадку відбувається за принципово різними підходами. Одні державні органи мають більш незалежний статус за інші. Виявлено низку колізійних норм та потенційно неконституційних положень. Окрему увагу приділено співвідношенню повноважень різних державних органів.

Ключові слова: природні монополії, державні органи, адміністративне право, регулювання.

Raimov R.I. System and Powers of Bodies Implementing Administrative and Legal Regulation of Natural Monopolies. The article is devoted to the problem of defining the system and powers of state bodies that carry out administrative and legal regulation of the activity of subjects of natural monopolies. The main attention is paid to the analysis of the legislation of Ukraine and the practice of its application. Changes in the status of these state bodies during their formation, which were carried out by different legal acts in different fields of law and various spheres, are investigated.

The author has analyzed the authorizations on the implementation of the administrative and legal regulation of natural monopolies in the field of energy and utilities and the legal status of local state administrations, the Antimonopoly Committee, the Ministry of Energy and Coal Industry, the national commissions for the regulation of natural monopolies, the National Commission for the state regulation

of the energy and utilities sectors services.

It is established that, in addition to the national commissions for the regulation of natural monopolies, the National Commission for State Regulation in the Spheres of Energy and Public Utilities implements state regulation in areas adjacent to and / or identical to natural monopolies.

It is determined that the relevant state bodies, which carry out administrative and legal regulation of the activities of the subjects of natural monopolies, are empowered to form their own branched system-forming structure, which is able to exist in parallel and independently of other branches of government.

The powers of state bodies that carry out the administrative and legal regulation of the activities of natural monopoly entities are enshrined in both laws and by-laws. A study of these powers has shown that each public authority has specific rights and responsibilities. The creation of structural units in each case occurs in fundamentally different approaches. Some public authorities have more independent status than others. A number of conflicts of law and potentially unconstitutional provisions have been identified. Particular attention is paid to the ratio of powers of different state bodies.

Keywords: natural monopolies, state bodies, administrative law, regulation.

Постановка проблеми. У сучасних досить несприятливих умовах формування економічної системи України діяльність суб'єктів природних монополій має значний вплив на державу та суспільство. Необхідність здійснення адміністративно-правового регулювання цієї діяльності обґрунтована багатьма науковцями. Законодавство України передбачає наявність певних державних органів, які здійснюють зазначене управління. Однак вказані державні органи не виділені в окрему систему органів, а їх взаємодія може бути опосередкованою. У такій ситуації є доцільним визначення системи і повноважень органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, аналіз проблем їх функціонування та взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності суб'єктів природних монополій та засади їх державного регулювання було досліджено у працях Т. Артемчук, А. Бутиркіна, Д. Бейна, Ю. Кравченка, О. Костусева, В. Третьякової. На більш загальному рівні проблеми державного регулювання в економіці України діяльності суб'єктів природних монополій аналізують Є. Абрамова, А. Бабак, В. Венгер, Л. Гринів, М. Долішній та інші. Зазначені дослідження переважно спрямовані на формування загальних принципів управлінської діяльності у вказаній сфері, в той час як система і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання функціонування ринків, що перебувають у стані природних монополій, механізми їх взаємодії не здобули належного теоретичного визначення і обґрунтування. Відтак, метою цієї статті є вивчення сучасної системи державних органів, які здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні, та встановлення відповідності цієї системи

потребам розвитку вітчизняної економіки

Виклад основного матеріалу. Суб'єкти природних монополій зобов'язані дотримуватися вимог, які до них висуваються, як до суб'єктів підприємницької діяльності. В той же час, питання діяльності у сферах природних монополій регулюється окремо спеціальними нормативно-правовими та індивідуально-правовими актами. Таке регулювання забезпечується відповідними органами згідно із законодавством України.

На думку Ю. Битяка особливість методів адміністративного права полягає у тому, що його норми орієнтовані на задоволення не приватних та особистих, а публічних інтересів – інтересів людей, держави і суспільства, а також у тому, що вони передбачають пряме застосування адміністративних санкцій [1, с.33]. Т. Артемчук відзначає, що механізм державного антимонопольного регулювання в Україні має бути таким, у якому передбачається не лише боротьба з монополізмом та розвиток конкуренції, а й підтримка монополій з боку держави в тому випадку, якщо такі монополії сприяють підвищенню конкурентоспроможності країни [2, с. 127].

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених цим Законом, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону, з особливостями, встановленими законом [3]. Таким чином, законом чітко передбачено, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій покладено на окремий орган. Не зазначено статус вказаного органу як державного, але прямо вказано, що такий орган здійснює державне регулювання.

В абз. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні

монополії» вказано, що у випадках, встановлених законом, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [3]. Зазначена норма робить виняток із загальної норми про державне регулювання національними комісіями природних монополій. Тобто, для державного регулювання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є необхідним внесення змін до Закону України «Про природні монополії» або прийняття окремого закону. Також законодавець опосередковано відокремив національні комісії регулювання природних монополій від системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В абз. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» зазначено, що якщо діяльність суб'єктів природних монополій, яка підлягає регулюванню згідно з цим Законом, спрямована на задоволення потреб окремого регіону, то функції державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, визначені цим Законом, можуть бути делеговані в установленому порядку Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям [3]. Вказане положення, по-перше визначає, що діяльність суб'єктів природних монополій може бути вужчою за потреби усієї держави; по-друге, допускається делегування повноважень з обмеженням за територією; по-третє, делегування повноважень може бути здійснено безпосередньо національними комісіями регулювання природних монополій.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4], місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Цією ж статтею передбачено, що Кабінет Міністрів України у межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Таким чином, делегування національними комісіями регулювання природних монополій своїх повноважень Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям можливе за двох умов. По-перше, рішення щодо делегування повноважень має прийняти Кабінет Міністрів України; по-друге національні комісії регулювання природних монополій мають бути органом виконавчої влади вищого рівня.

До системи органів, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, також входить

Антимонопольний комітет України. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції у сферах природних монополій здійснюється Антимонопольним комітетом України відповідно до його компетенції [3]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [5].

Відповідно до ст. 1 вказаного Закону Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Отже, Антимонопольний комітет України так само, як і національні комісії регулювання природних монополій та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг напряму залежать від Президента України. Згідно зі ст. 6 Закону Антимонопольний комітет України утворюється у складі Голови та восьми державних уповноважених. Антимонопольний комітет України утворює територіальні відділення, а в разі необхідності здійснює їх реорганізацію чи ліквідацію. Антимонопольний комітет України є самостійним у питанні створення власної системи органів [5]. Такий підхід має забезпечити можливість самостійно формувати структуру на загальнодержавному рівні, керуючись необхідністю.

Антимонопольний комітет України і його територіальні відділення становлять систему органів Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету. Зазначена система органів є централізованою, що, з одного боку сприяє оперативності і чіткості її функціонування, з іншого, – створює певні ризики через зменшення гнучкості під час прийняття рішення та залежності всієї структури від дій та рішень однієї особи – Голови Комітету.

Положення, відповідно до якого Антимонопольний комітет України, адміністративні колегії Антимонопольного комітету України, державні уповноважені Антимонопольного комітету України, адміністративні колегії територіальних відділень Антимонопольного комітету України є органами Антимонопольного комітету України [5], вказує на те, що органи, зазначені у переліку не є окремими державними органами, а являють собою певний структурний підрозділ, статус та повноваження якого можуть бути окремо передбачені законодавством.

У певних сферах діяльності суб'єктів природних монополій здійснює державне регулювання Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. У ст. 4 Закону України «Про природні монополії» законодавець обмежує компетенцію органу, який здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. Так, рішення щодо застосування стимулюючого регулювання у відповідній сфері приймається органом, який здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері комбінованого виробництва електричної та теплової енергії, за погодженням з центральним органом виконавчої влади з питань формування політики у відповідній галузі та центральним органом виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної цінової політики [3].

Відповідно до п. 12 Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про ринок електричної енергії» з метою забезпечення надійного та безперебійного централізованого теплопостачання населення Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про тимчасову підтримку деяких виробників, що здійснюють комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях, для проведення їх реконструкції та/або модернізації [6].

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України Міненерговугілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах, а також забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання [7]. Таким чином, чинне законодавство дає підстави розглядати Міненерговугілля України як орган, що опосередковано здійснює регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Також, відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України» Міністерство енергетики та вугільної промисловості України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України у своїй діяльності керується Конституцією законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а

також дорученнями Президента України. Основними завданнями Міністерства енергетики та вугільної промисловості України є:

1) забезпечення формування та реалізація державної політики у паливно-енергетичному комплексі;

2) забезпечення формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання;

3) здійснення державного управління у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [7].

Отже, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України визначає загальний напрямок розвитку та формування державного регулювання у відповідній сфері.

Особливе місце у системі органів, що регулюють діяльність суб'єктів природних монополій посідають національні комісії регулювання природних монополій. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про природні монополії» національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підвітні Верховній Раді України. Комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України [3]. Слід зауважити, що зазначені повноваження Президента України прямо не передбачені Конституцією України, що створює низку проблемних питань, однак цей аспект проблеми потребує окремого вивчення і виходить за межі даного дослідження.

У випадках, передбачених положеннями про національні комісії регулювання природних монополій, національні комісії регулювання природних монополій можуть створювати та ліквідувати свої територіальні органи. Територіальні органи діють на підставі положень, що затверджуються комісіями. Національна комісія регулювання природних монополій, її центральний апарат та її територіальні органи становлять систему органів такої Національної комісії регулювання природних монополій, яку очолює Голова Національної комісії регулювання природних монополій [3].

Таким чином, національні комісії регулювання природних монополій уповноважені формувати власну розгалужену системоутворюючу структуру, яка здатна існувати паралельно та незалежно від інших гілок влади.

Національна комісія регулювання природних монополій є колегіальним органом та утворюється у складі Голови комісії та шести членів комісії [3].

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про природні монополії» Голова, члени комісії

призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу. При цьому не є необхідним призначення повного складу комісії, оскільки комісія є правомочною з моменту призначення більше половини її загального кількісного складу [3].

Законодавець передбачає наявність паралельного органу, що регулює діяльність суб'єктів природних монополій. Таким органом є національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. У Законі України «Про природні монополії» національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг згадується тільки один раз. Так, відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про природні монополії», вказано: «дія положень розділу III цього Закону не поширюється на національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [3]. Таким чином, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг не є національною комісією регулювання природних монополій та не входить до їх структури.

Діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг регулюється окремим законом, а саме Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [8].

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [8].

Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення [8].

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та

комунальних послуг є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням [8].

Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [9]. Таким чином законодавець поєднав статус державного органу та публічної юридичної особи. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як державний орган вправі створити іншу юридичну особу публічного права своїм розпорядчим актом. Це призведе до ситуації, коли одна юридична особа публічного права створює іншу юридичну особу публічного права.

Відповідно до частини 3 та частини 4 статті 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг забезпечують його центральний апарат і територіальні органи. Територіальні органи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за його рішенням як структурні підрозділи, що не мають статусу юридичної особи [8].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг так само, як Національні комісії регулювання природних монополій, здатна формувати власну розгалужену системоутворюючу структуру.

Територіальні органи діють на підставі положень, що затверджуються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Повноваження територіальних органів визначаються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг відповідно до закону [8].

Поряд з національними комісіями регулювання природних монополій, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснює державне регулювання у сферах, які суміжні та/або

тотожні природним монополіям.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [8].

Зазначене вказує на те, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, які надаються на підставі ліцензії.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз чинного законодавства свідчить, що система і повноваження органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, чітко нормативно не визначені. Існують суперечності та можливості для неоднозначного тлумачення статусу низки органів. У результаті дослідження

встановлено, що до системи органів, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій слід відносити Антимонопольний комітет України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Раду міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації; Національні комісії регулювання природних монополій; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Сфери природних монополій є занадто важливими, щоб залишатися поза увагою держави. Однак, з іншого боку нагромадження системи державних органів явно суперечить концепції вільного ринку, перешкоджає будь-якому природньому розвитку конкуренції та унеможливує самостійний розвиток зазначених сфер економіки. Доцільність пом'якшення або, навпаки, посилення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може бути предметом майбутніх досліджень.

Література:

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: Навчальний посібник. Харків: «Право», 2000. 520 с.
2. Артемчук Т. Проблеми ефективного функціонування природних монополій та засади їх вирішення шляхом державного регулювання. Економіка і управління підприємствами. Вісник ТНЕУ. №4, 2017. С. 119-129.
3. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 №1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
6. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>.
7. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України: Постанова КМУ від 29.03.2017 № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2017-%D0%BF>
8. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>.
9. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.