

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що атестаційне провадження в сфері юридичної науки в Україні є складовою адміністративного процесу та займає самостійне місце в системі неюрисдикційних проваджень. Отже, атестаційне провадження у сфері юридичної науки в Україні – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність вповноважених суб'єктів публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні щодо визначення відповідності об'єкта атестації визначеним нормативно-правовими актами критеріям та вимогам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К.: Атака, 2007. – 416 с.
2. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Тетяна Олександрівна Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Семен Григорович Стеценко – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
4. Бурлака О.С. Атестаційні провадження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / О.С. Бурлака. – К., 2007. – 19 с.
5. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника: Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. // Офіційний вісник України – 2007 р. – № 18, – Ст. 731.
6. Положення про спеціалізовану вчену раду: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78, Ст. 2895.
7. Положення про експертну раду з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78. – Ст. 2894.
8. Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78 – Ст. 2895.

УДК 342.951:351.824.11

ФАНТОМ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ АБО ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Мельник Р.С., д.ю.н., ст. наук. співробітник

Харківський національний університет внутрішніх справ

Петров Є.В., к.ю.н., доцент

Донецький юридичний інститут

Луганського державного університету внутрішніх справ

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

Ключові слова: національні комісії, природні монополії, органи державної влади, правовий статус.

Мельник Р.С., Петров Е.В. ФАНТОМ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИЛИ К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ МОНОПОЛИЙ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Донецкий

юридический институт Луганского государственного университета внутренних дел, Украина
Статья посвящена установлению места национальных комиссий регулирования природных монополий в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: национальные комиссии, естественные монополии, органы государственной власти, правовой статус.

Melnik R.S., Petrov E.V. PHANTOM IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITY AGENCIES OR FOR THE ISSUE ABOUT LEGAL STATUS OF NATIONAL COMMITTEES REGULATING NATURAL INTERESTS / Kharkiv national university of internal affairs, Donetsk legal institute Luhansk of state university of internal affairs of Ukraine, Ukraine

This article is devoted to establishing the place of national committees regulating natural interests in the system of state authority agencies.

Key words: national commissions, natural monopolies, public authorities, legal status.

Публічне регулювання економіки, яке є необхідною передумовою сталого розвитку будь-якої держави, знаходить прояв у межах розгалуженої системи суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративно-господарського права. Обов'язковим учасником таких відносин є суб'єкти публічної адміністрації, наділені публічними функціями, пов'язаними із здійсненням організаційного, фінансового тощо впливу на суб'єктів господарювання. Публічна адміністрація утворюється за рахунок окремих підвидів суб'єктів, до яких у літературі зазвичай відносять органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. Проте, на наш погляд, таку позицію не можна визнати повною, оскільки її автори не враховують того моменту, що за сучасних умов публічні функції можуть виконуватися також і публічно-правовими підприємствами, установами, публічно-правовими фондами, а також суб'єктами делегованих повноважень [2].

Однак разом із цим необхідно відзначити, що на сьогоднішній день у вітчизняному законодавстві просліджується тенденція, пов'язана із 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 вивчають на сторінках своїх наукових доробок питання правового статусу названих комісій (І. Анохіна, В. Базилевич, В. Кокорева, Г. Филюк). Однак подібний стан справ не можна визнати задовільним, хоча б з огляду на те, що галузі природних монополій вважаються одними з найбільш прибуткових галузей сучасної економіки [3].

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

Процес формування системи операторів ринку природних монополій розпочався в нашій державі ще на початку 90-х рр. минулого сторіччя [4], проте свою конкретизацію він отримав з моменту набуття чинності Закону України «Про природні монополії» [5], відповідно до якого передбачається, 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 ч.1 ст.11 Закону національні комісії є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються 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, як випливає з викладеного, національні комісії регулювання природних монополій можуть бути активними та досить впливовими суб'єктами адміністративно-

господарських відносин, а раз так, то їх правовий статус має знайти максимально повне нормативне закріплення. Однак щодо цього аспекту функціонування національних комісій є досить суттєві проблеми. Зупинимось на даному аспекті детальніше.

Насамперед привертає увагу той факт, що в Законі України «Про природні монополії» національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Проте одразу виникає запитання, а до якої гілки влади вони входять? Без відповіді на це питання неможливо зрозуміти їх місце в 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 сфері 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], в якому 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 керівників 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 вони є виведеними із системи органів виконавчої влади. Натомість їм передана на виконання частина функцій, які до створення останніх, реалізовувалися органами виконавчої влади. Це, насамперед, функції щодо розробки та затвердження спеціальних умов і правила 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 необхідно відзначити, що, на наш погляд, такий стан справ повністю суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого в державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати в життя політичні рішення. Принагідно відзначимо, що в нас виникають побоювання також і на предмет неузгодженості викладених вище положень про національні комісії та порядок їх створення з вимогами Конституції України, зокрема закріпленими в ст.106 повноваженнями Президента України [13]. У даному випадку мова йде про те, що відповідно до п.15 ч.1 ст.106 Конституції України Президент України має право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, однак названі комісії, як було нами встановлено, не відносяться до органів виконавчої влади. Можна припустити, що національні комісії утворено на підставі п.28 ч.1 ст.106 Основного Закону, однак, з одного боку, з огляду на виконавчо-розпорядчі повноваження національних комісій та їх розгалужену систему, а з іншого, – враховуючи особливості правового статусу та діяльності органів та служб, у 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: комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президентові України) [14] або комісією 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 регулювання у сфері енергетики. Відповідно до абз.3 ч.1 ст.11 Закону України «Про природні монополії» національні комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Разом із цим, аналіз системи чинного законодавства (станом на вересень 2011 р.) показав, що в Україні немає положень про жодну національну комісію, що, однак, не завадило законодавцю 07.07.2011 р. доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст.ст.148-5, 188-7, 188-21, 188-29, 188-30, 188-36 [16], якими передбачено відповідальність за невиконання вимог посадових осіб національних комісій. Разом із цим, на фоні відсутності указів Президента України, якими мали б бути затверджені положення про національні комісії, як того вимагає Закон України «Про національні монополії», нині в даній сфері натомість діють інші нормативні акти. Так, наприклад, визначення правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, причому лише її прав, здійснено в 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 відповідний Указ Президента України, яким має бути затверджено положення про дану комісію, однак такого указу немає.

У той же час, ще більш «цікавою» є ситуація щодо врегулювання правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Справа в 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? З одного боку, напевно, 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]. Однак, при всьому цьому, Кодекс України про адміністративні правопорушення в 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 згадати про положення ч.2 ст.19 Конституції України, у якому наголошено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Виходячи з цього, сумнівним на предмет відповідності Конституції України, виглядає положення ст.11 Закону України «Про природні монополії», зокрема, та її частина, у якій говориться, що положення про національні комісії затверджується президентом України. На наш погляд, функції, завдання, права та обов'язки національних комісій мають бути визначені виключно у відповідних законах.

Виходячи з викладеного вище, необхідно відзначити, що нині правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено у вищій мірі непослідовно та неповно. Подібна ситуація, як справедливо наголошується в 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 має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Без вирішення названих проблем просто неможливо зрозуміти, що ж власне являють собою названі комісії та яке місце вони займають у системі органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

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 08.12.1994 р. № 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 20.04.2000 р. № 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 р. № 3610-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2404.
7. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.
8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст.1.
9. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

10. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
11. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 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 09.12.2010 р. № 1116/2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.
15. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27.03.2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.
16. Кодекс України 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 України: Указ Президента України від 04.04.2003 р. № 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 р. № 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.

УДК 342.9.001

ФОРМУВАННЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Миколенко О.І., д.ю.н., професор

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Аналізується сучасний стан теорії адміністративного права та обґрунтовується необхідність формування фундаментальних положень науки адміністративного права.

Ключові слова: наука адміністративного права, теорія адміністративного права, категоріальний апарат адміністративного права, адміністративний процес, адміністративна процедура.

Миколенко А.И. ФОРМИРОВАНИЕ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова, Украина

Анализируется современное состояние теории административного права и обосновывается необходимость формирования фундаментальных положений науки административного права.

Ключевые слова: наука административного права, теория административного права, категориальный аппарат административного права, административный процесс, административная процедура.

Mikolenko A.I. SHAPING THE FUNDAMENTAL POSITIONS OF THE SCIENCE OF THE ADMINISTRATIVE RIGHT / Odessa national university of the name I.I. Mechnikov, Ukraine

The modern state of the theory of administrative law and justified by the need to develop the fundamental provisions of the science of administrative law.