

Аналіз правового статусу національних регуляторних комісій в світлі останніх законодавчих змін¹

21 лютого 2014 року Верховною Радою України було прийнято Закон України №742-VII “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”² (набрав чинності 02 березня 2014 року). Згідно із зазначеним Законом Україна знову стала парламентсько-президентською республікою. 23 лютого 2014 року прийнято Закон України №763-VII “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України” (набрав чинності 02.03.2014 р.) Зауважимо, що зазначений Закон приймався поспіхом, внаслідок чого у законодавстві виникла колізія. Так, статтею 2 цього Закону було передбачено, що закони України, до яких вносилися зміни Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України”, які втратили чинність згідно з пунктом 1 цього Закону, діють в редакції, чинній станом на 7 жовтня 2010 року. Однак, при цьому не було враховано, що до зазначених законів вносилися зміни вже після 7 жовтня 2010 року. Зокрема, як було зазначено вище, такі зміни були внесені до статті 11 Закону України “Про природні монополії”, які, у тому числі, передбачали надання національним комісіям регулювання природних монополій статусу державних колегіальних органів, чим, по суті, виводячи ці органи з системи органів виконавчої влади. З метою усунення зазначеної колізії вже 27 лютого 2014 року до Закону “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України” було внесено зміни Законом №798-VII (набрав чинності 13.03.2014 р.). Тепер положення пункту 2 Закону звучить наступним чином: “Встановити, що норми законів України, до яких вносилися зміни Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України”, які втратили чинність згідно з пунктом 1 цього Закону, діють в редакції, чинній станом на 7 жовтня 2010 року, з урахуванням змін, внесених законами України після 7 жовтня 2010 року, у частинах, що відповідають нормам Конституції України, які діють станом на дату набрання чинності цим Законом”. Не ставлячи за мету аналіз недоліків юридичної техніки у цьому формулювання, звертаємо увагу на те, що згідно з ним відповідні закони діють у частині, що відповідають нормам Конституції України, які діють станом на дату набрання чинності вказаним

¹ Підготовлено Юридичною фірмою «ЮрЕнергоКонсплтинг» в рамках проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа»

² Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” №742-VII 21 лютого 2014 року // Голос України. – від 01.03.2014 р. – №39.

Законом, тобто, на 13.03.2014 р. А це означає, що проблема конституційного статусу національних комісій регулювання природних монополій, а також двох фінансових комісій залишається: Конституцією України не передбачені державні колегіальні органи, а також не передбачені повноваження Президента України щодо їх утворення, реорганізації, ліквідації, призначення голови та членів та затвердження положень про них.

Ст. 106 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень Президента України. Однак, повноваження щодо утворення таких органів як державні колегіальні органи чи національні комісії регулювання природних монополій у Конституції України відсутні. Відсутні і повноваження Президента України щодо призначення голови та членів таких органів, а також щодо затвердження положення про них. В обґрунтування висловленої позиції щодо повноважень Президента України щодо утворення органів державного регулювання хотілося б звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого, другого частини першої, частини другої статті 11 Закону України “Про природні монополії” (справа про національні комісії регулювання природних монополій) №14-рп/2008 від 08.07.2008 р. Хоча зазначене Рішення стосується приведення у відповідність з Конституцією України положень Закону України “Про природні монополії” у зв’язку із змінами до Конституції України в межах конституційної реформи 2004 р., правова позиція Конституційного Суду України, викладена у ньому, має важливе значення для вирішення правової проблеми щодо статусу національних комісій регулювання природних монополій, передусім, їх конституційно-правового статусу. У зазначеному Рішенні Конституційний Суд України, розглядаючи порушені у конституційному поданні питання, звертає увагу на наступне: “2.1. Відповідно до положень пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України *повноваження Президента України визначаються виключно Основним Законом України*. На цю обставину неодноразово вказував Конституційний Суд України у своїх актах. У Рішенні від 10 квітня 2003 року N 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України) зазначено, що *“повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов’язки)”*. Такої ж правової позиції Конституційний Суд України дотримувався у своїх рішеннях від 7 квітня 2004 року N 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), від 16 травня 2007 року N 1-рп/2007 (справа про звільнення судді з адміністративної посади). Ухвалюючи в 2000 році Закон і закріплюючи за Президентом України повноваження, зазначені в положеннях абзаців першого, другого частини першої, частини другої статті 11 Закону “Про природні монополії”, Верховна Рада України діяла відповідно до обсягу конституційної компетенції глави держави, визначеного у статті 106 Конституції України, зокрема щодо можливості формувати центральні

органи виконавчої влади і регламентувати їх діяльність. Проте Законом №2222-IV редакцію статті 106 Конституції України змінено. У нових положеннях зазначеної статті відсутні повноваження глави держави щодо формування центральних органів виконавчої влади та регламентування їхньої діяльності його актами. *Президент України може унормувати діяльність лише тих органів, щодо утворення яких і керування якими він має конституційні повноваження.* Таким чином, з набуттям чинності вказаними змінами до Конституції України оспорювані положення статті 11 Закону щодо утворення та ліквідації Президентом України комісій (абзац перший частини першої), затвердження Президентом України положень про комісії (абзац другий частини першої), призначення та припинення повноважень Голови комісії, її членів Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (частина друга) не відповідають Основному Закону України.”³. Враховуючи зазначені аргументи, положення Закону України “Про природні монополії” щодо утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій Президентом України та щодо затвердження Президентом України положень про національні комісії регулювання природних монополій були визнані Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Враховуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що в Україні йде формування окремої групи незалежних державних регулятивних органів, – національних комісій, що здійснюють державне регулювання в сферах природних монополій, фінансових та фондового ринків, які не входять до системи органів виконавчої влади. Однак, стверджувати, що цей процес вже завершився, ще зарано. На сьогодні національні комісії, що здійснюють державне регулювання в сферах природних монополій, так само як і комісії, що здійснюють державне регулювання ринків цінних паперів і фінансових ринків, залишаються поза конституційно-правовим полем України. Визнаючи необхідність забезпечення незалежності національних комісій для ефективної реалізації ними своїх регулятивних функцій, вважаємо за необхідне включити до Конституції України спеціальні положення щодо національних регуляторних комісій, зокрема, щодо їх утворення, призначення та звільнення з посад їх голів та членів, відносин з іншими державними органами.

³ Рішення Конституційного Суду України №14-рп/2008 від 08.07.2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – №52.