

УДК 347.73

ДО ПЕРСПЕКТИВ УТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Вікторія КЛИНЧУК,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано перспективи утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. Досліджено передумови утворення та особливості правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту. Розглянуто питання щодо організаційно-правової форми цього органу, здійснено аналіз управлінських режимів між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, та іншими органами державної влади.

Ключові слова: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, правовий статус, сфера транспорту, організаційно-правова форма, управлінські режими.

TO THE PROSPECTS FOR THE ESTABLISHMENT OF A NATIONAL COMMISSION CONCERNING STATE REGULATION IN THE FIELD OF TRANSPORT: QUESTIONS OF THE LEGAL STATUS

Viktoriia KLYNCHUK,
Postgraduate Student at the Department of Administrative Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article analyzes the prospects of the formation of a National Commission concerning state regulation in the field of transport. The preconditions of formation and features of the legal status of the National Commission concerning state regulation in the field of transport, are investigated. The questions on the organizational and legal form of this body are considered, the analysis of administrative regimes between the National Commission concerning state regulation in the field of transport and other bodies of state power, is carried out.

Key words: National Commission concerning regulation in the field of transport, legal status, sphere of transport, organizational and legal form, administrative regimes.

Постановка проблеми. Згідно з чинним законодавством регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які виробляють товари та надають послуги на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та діяльності суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках, має здійснюватися незалежними регуляторами, тобто спеціально створеними національними комісіями регулювання природних монополій. У Законі України «Про природні монополії» визначено сфери діяльності суб'єктів природних монополій. Так, у сферах енергетики та комунальних послуг вже функціонує Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Щодо сфери транспорту, то у 2015 р. було запропоновано проект Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту», в якому йдеться про утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Транспорт є однією з базових галузей економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою забезпечення обороноздатності, захисту економічних інтересів нашої держави, підвищення рівня життя населення. Саме тому роль державного регулювання у цій сфері має велике значення.

У зв'язку з цим актуальним є дослідження правових передумов утворення та особливостей правового статусу нового регулятора у сфері транспорту.

Стан досліджень. Питанню визначення проблем правового статусу національних комісій, що здійснюють

державне регулювання в сферах природних монополій, приділяли увагу, зокрема, Л.М. Акімова, Ю.В. Ващенко, А.І. Сирота, О.Ю. Радченко, А.М. Новицький, В.М. Кальченко, А. Казанцева, І.В. Солошкіна, О.І. Яременко. Однак спеціальне дослідження стосовно проблем правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, поки не проводилося.

Варто дослідити передумови утворення та особливості правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Мета та завдання статті – з'ясувати правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, дослідити передумови утворення незалежного регулятора у сфері транспорту, розглянути питання щодо організаційно-правової форми цього органу, здійснити аналіз управлінських режимів між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, та іншими органами державної влади, дослідити питання відповідальності Голови та членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Виклад основного матеріалу. В Україні підлягають приватизації лише підприємства автомобільного транспорту. Частково приватизують в окремих випадках підприємства водного транспорту. Однак підприємства головних видів транспорту (залізничного, повітряного, морського) перебувають у державній власності і прива-

тизації не підлягають. В абз. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» встановлено, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених ст. 5 Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону.

За ч. 1 ст. 5 вказаного Закону до сфер діяльності суб'єктів природних монополій належать, зокрема, користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування, управління повітряним рухом, спеціалізовані послуги у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України [5].

Ст. 6 Закону України «Про природні монополії» встановлено, що до суміжних ринків, що регулюються відповідно до цього Закону, належать внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом [5].

Отже, діяльність суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, підлягає державному регулюванню і до прийняття Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту». Нині центральним органом, який здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, виступає Міністерство інфраструктури України. Проте це не узгоджується з положеннями Закону України «Про природні монополії», за яким державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках мають здійснювати спеціальні органи – національні комісії регулювання природних монополій.

Варто зазначити, що утворення окремого регулятора у сфері транспорту було передбачено Концепцією вдосконалення державного регулювання природних монополій, схваленою Указом Президента України № 921/2007 від 27 вересня 2007 р. [2]. У наведеній Концепції було зазначено, що впровадження ринкових відносин в економіці України та подальший розвиток приватної власності потребують нових підходів до управління економікою з поступовою заміною прямого адміністративного втручання на встановлення правових меж щодо здійснення економічної діяльності та рівня регулювання діяльності суб'єктів господарювання, які виробляють товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та діяльності суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках, а також адаптації законодавства України з питань державного регулювання природної монополії до законодавства Європейського Союзу [2].

Так, із метою вдосконалення регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках передбачається створення та функціонування окремої самостійної комісії у сфері транспорту (повітряного, морського і залізничного).

Утворення органу державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках, було також передбачено Національною транспортною стратегією України на період до 2030 р., схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р [3]. Згідно з цим документом, для розбудови ефективної конкурентоспроможної національної транспортної системи варто створити орган державного регулювання природних монополій у транспортній галузі.

Таким чином, утворення спеціального органу державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту, було передбачено низкою нормативно-правових актів.

Досліджуючи правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (далі – Комісія), варто звернути увагу на питання організаційно-правової форми цього органу та його місця в системі органів державної влади України.

Так, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про природні монополії» визначено, що національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідовуються Президентом України [5].

Варто звернути увагу на те, що комісії визначено як державний колегіальний орган, а не центральний орган виконавчої влади. Тобто незалежні регулюючі органи виведені з системи органів виконавчої влади.

В Україні існують державні органи, які не належать до жодної з гілок влади. Наприклад, Національний банк України, який є особливим центральним органом державного управління, Служба безпеки України, яка є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України тощо. Проте варто зазначити, що такі органи, як Національний банк України, Служба безпеки України, є конституційними органами, а такий вид органів державної влади, як державні колегіальні органи, в Конституції України не передбачений.

Склад національних комісій та порядок їх формування визначений у ст. 11 Закону України «Про природні монополії». Відповідно до цієї статті Комісія як колегіальний орган утворюється у складі Голови Комісії та шести членів Комісії.

Голова та члени Комісії призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу. Голова та члени Комісії призначаються на посаду строком на шість років. Також на законодавчому рівні встановлені вимоги до осіб, які можуть обіймати посаду Голови та членів Комісії. Головою, членом Комісії може бути громадянин України, який має повну вищу (профільну, економічну або юридичну) освіту, досвід роботи на керівних посадах не менше трьох років упродовж останніх десяти років [5].

Комісія під час здійснення своєї діяльності є незалежним органом. Фінансування діяльності комісії здійснюється коштом Державного бюджету України.

Голова та члени Комісії не можуть бути власниками корпоративних прав суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту. Тобто Голова та члени Комісії мають бути незалежні від ринку, який регулюють.

Ю.В. Ващенко зазначає, що, досліджуючи питання проблем правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України і її місця в системі органів державної влади, варто дослідити управлінські режими [1, с. 24]. Вважаємо за доцільне в контексті нашого дослідження також здійснити аналіз управлінських режимів між Комісією та іншими органами державної влади.

У Законі України «Про природні монополії» йдеться лише про те, що Комісія підпорядковується Президенту України та підзвітна Верховній Раді України, про що зазначено у статті, що регулює порядок утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій. У проєкті Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту» взагалі відсутня інформація про управлінські режими і взаємодію з іншими органами державної

влади. Лише у ч. 3 ст. 7 зазначеного проекту вказано, що Комісія у своїй діяльності взаємодіє з державними органами та органами місцевого самоврядування. Порядок взаємодії визначається Комісією [4].

Ми вважаємо за доцільне чітко визначити управлінські режими та порядок взаємодії з державними органами та органами місцевого самоврядування у проекті Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту». Така регламентація управлінських режимів та порядку взаємодії реально забезпечить незалежність і самостійність регулятора у реалізації своїх повноважень.

Також у контексті незалежного функціонування Комісії варто дослідити питання відповідальності. У ст. 11 проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту» йдеться про відповідальність посадових осіб Комісії. Так, за порушення вимог актів законодавства, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків, що призвело до порушення прав та інтересів суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, що охороняються законом, Голова та члени Комісії, посадові особи її апарату несуть відповідальність згідно із законом. Збитки, завдані внаслідок прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності Комісії, підлягають відшкодуванню [4].

Вважаємо таке формулювання дещо розмитим. Варто конкретизувати положення проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту», визначивши види відповідальності, до якої може бути притягнуто Голову та членів Комісії, а також посадових осіб її апарату.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо доцільним прийняття проекту Закону України «Про державне регулювання у сфері транспорту». Це стане, безперечно, вагомим кроком на шляху удосконалення державного регулювання у сфері транспорту. Комісія має стати незалежним регулюючим органом, який має здійснювати державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту. На підставі проведеного дослідження варто зауважити, що ефективність діяльності майбутнього

незалежного регулятора значною мірою залежатиме від належного правового регулювання.

Проведені попередні дослідження показали, що є об'єктивна необхідність подальшого вивчення проблем правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту.

Список використаної літератури:

1. Ващенко Ю.В. Проблеми правового статусу Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки. 2010. № 85. С. 22–26.
2. Концепція вдосконалення державного регулювання природних монополій, схвалена Указом Президента України № 921/2007 від 27 вересня 2007 р. Офіційний Вісник України. 2007. № 74. Ст. 2753.
3. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80>.
4. Про державне регулювання у сфері транспорту: Проект Закону України від 11 травня 2016 р. № 46402007. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4640&skl=9.
5. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 30. Ст. 238.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Клиничук Вікторія Іванівна – аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Klynchuk Viktoriia Ivanivna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

v.klynchuk@ukr.net