

Ященко Т. В.,
асpirант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В ОКРЕМИХ СФЕРАХ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF NATIONAL COMMISSIONES THAT PERFORM STATE REGULATION IN CERTAIN SPHERES OF ECONOMY IN UKRAINE

У статті автор розглядає питання щодо сучасних тенденцій визначення ознак, притаманних органам виконавчої влади. окрема увага приділяється дослідженням порядку формування суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, особливостям їх правового статусу, статусу працівників державних колегіальних органів.

Ключові слова: державне регулювання, система органів виконавчої влади, ринок фінансових послуг.

В статье автор рассматривает современные тенденции определения признаков, присущих органам исполнительной власти. Особое внимание уделяется исследованию порядка формирования субъектов, осуществляющих государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, особенностям их правового статуса, статуса сотрудников государственных коллегиальных органов.

Ключевые слова: государственное регулирование, система органов исполнительной власти, рынок финансовых услуг.

In the article the author examines the issues of modern tendencies in determining the characteristics inherent in executive bodies. Particular attention is paid to the study of the procedure of formation of entities responsible for state regulation in the field of financial services markets, especially their legal status, status of employees of state collegial bodies.

Key words: state regulation, system of executive bodies, market of financial services.

Держава як політико-правове утворення має низку функцій і обов'язків перед суспільством. Ефективність реалізації функцій державою залежить від злагодженої роботи механізму держави. Саме на систему органів виконавчої влади покладаються обов'язки із реалізації положень законів, затверджених політик, приведення в життя нормативних актів, здійснення контролю та нагляду за реалізацією положень законів. Ефективність втілення покладених функцій на органи виконавчої влади залежить не лише від наявності достатніх повноважень (інструментів), а від визначеності місця кожного суб'єкта в системі органів виконавчої влади, юридичної сили прийнятих ними актів.

Сфера фінансових послуг та ринків фінансових послуг є надзвичайно важливою для функціонування економіки країни, забезпечення господарського обігу. Саме тому здійснюється державне регулювання цією сферою, до якої залучено одночасно декілька суб'єктів: Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку.

Питання особливостей структури вітчизняної системи органів державної влади, взаємозв'язку місця в конкретній підсистемі (ланці) та відповідних функцій, завдань, повноважень були досліджені, зокрема, в роботах вітчизняних вчених, таких як: Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Ващенко Ю.В., Дерець В.А., Міхровська М.С., Совгиря О.В., Фрицький О.Ф., Шукліна Н.Г. Утім, єдиного підходу щодо розуміння статусу та положення таких суб'єктів, як

національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, наразі в юридичній науці немає.

На сучасному етапі розвитку держави і суспільства традиційна тріада влад, закріплена і в положеннях Конституції України, вже не може в повному обсязі охопити і однозначно розмежувати всю множину суб'єктів, які реалізують функції держави. Ускладнення системи відносин у суспільстві, виникнення комплексних об'єктів правового регулювання вимагають пошуку нових форм упорядкування таких відносин; оптимізація витрат на утримання апаратів державних органів зумовила делегування окремих видів діяльності приватним суб'єктам, численні форми міжнародної співпраці привели до утворення колегіальних наднаціональних органів.

Метою цього дослідження є визначення особливостей правового статусу суб'єктів, які уповноважені здійснювати державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та їх взаємодії між собою.

Відповідно до окресленої мети було поставлено такі завдання:

1) з'ясувати та окреслити сучасні тенденції до визначення ознак органів, які належать до системи органів виконавчої влади;

2) функції, які притаманні органам виконавчої влади;

3) спільні та відмінні риси в правовому статусі органів виконавчої влади та незалежних регуляторів.

Система органів виконавчої влади представлена великою кількістю різноманітних суб'єктів. Вони відрізняються організаційно-правовою формою,

місцем у системі органів виконавчої влади, набором інструментів, порядком утворення тощо. Варіативність уповноважених суб'єктів дозволяє ефективніше реалізовувати покладені завдання з урахуванням специфіки галузі та цілей, на досягнення яких спрямована діяльність органів.

Конституцією України (ст. 113, 116, 117, 118) визначено, що система органів виконавчої влади в Україні представлена вищим органом – Кабінетом міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, іншими органами виконавчої влади. Розширеній перелік наводиться в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади»: в ст. 24 зазначеного закону визначено вичерпний перелік органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Така система органів дозволяє визначити природу повноважень суб'єкта, який належить до конкретної групи, ієрархічну підпорядкованість та порядок взаємодії з іншими органами виконавчої влади.

Проте, аналізуючи сучасну систему органів державної влади, все більше спостерігається тенденція до делегування повноважень від органів виконавчої влади загальної компетенції до незалежних суб'єктів, яких наділяють повноваженнями з реалізації функцій держави, все більше делегують до нетрадиційних органів. Таке твердження стосується сфер, в яких здійснюється державне регулювання.

Нова модель регулювання, зокрема щодо ринків фінансових послуг, викликана необхідністю підвищення рівня експертизи у фахівців, які розробляють та приймають управлінські рішення, виведення їх із-під підпорядкування політичним органам, створення умов для реалізації послідовної політики, що є вагомими аргументами на користь створення державних органів, які не вписуються в традиційну структуру апарату держави [1, с. 8].

А.А. Пухтецька у своєму монографічному дослідженні звертає увагу на той факт, що на сьогодні можна відзначити змішування окремих функцій держави та виконавчої влади [2, с. 219], що фактично означає, що сукупність функцій органів державної влади не вичерпують у повному обсязі сукупності функцій держави. Аналогічної позиції притримується і Ващенко Ю.В. [3, с. 146]. Варто брати до уваги, що частина функцій виконується суб'єктами, які не належать до органів державної влади (зокрема, приватні виконавці, нотаріуси), а також їх реалізація покладається на органи, які відповідно до положень законодавства не віднесені до жодної з галок влади (зокрема, національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки).

Яскравим є приклад сфери страхування. Частина сфери представлена державними страховими фондами. Через неможливість забезпечити в повному обсязі потреби приватних осіб у відповідних фінансових послугах з'явились приватні суб'єкти, які такі послуги навали. У той же час, розуміючи надзвичайну важливість такої сфери для громадян, відносну незахищеність інтересів та прав споживачів, сферу страхування відносять до регульованих галузей гос-

подарської діяльності. Нацкомфінпослуг здійснює державне регулювання страхової діяльності, що належить до фінансових послуг, яке виражається, зокрема, в здійсненні ліцензуванні такої діяльності, встановленні вимог до договорів про надання фінансових послуг, встановленні кваліфікаційних вимог для фахівців тощо.

Господарська діяльність у сфері ринків фінансових послуг є об'єктом регулювання одночасно трьох суб'єктів: Національного Банку України, Нацкомфінпослуг та НКЦПФР. Утім, чіткого розмежування повноважень (особливо між НБУ та комісіями) немає, що призводить до невизначеності юридичної сили актів відповідних регуляторів. В.Б. Авер'янов, досліджуючи зміст правових актів, які є правовою основою діяльності органів виконавчої влади, звертає увагу на необхідність максимально чіткої цільової орієнтації під час утворення нетрадиційних органів, а також органів, які є взаємопов'язаними в певній галузі [4, с. 47].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» Нацкомфінпослуг утворюється Президентом України, склад комісії також формується Президентом України. Положення про Нацкомфінпослуг також затверджується указом Президента України. У Положеннях про зазначені комісії їх статус визначається як «незалежні регулятори», «державні колегіальні органи», що дає підстави для дискусії щодо визначення їх статусу та місця в апараті держави.

Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Далі в зазначеній статті наводиться перелік і інших сфер державної діяльності, фундаментальні основи яких мають бути визначені саме на рівні закону, зокрема правові засади судової системи та судочинства в Україні, діяльності Верховної ради України тощо. Таким чином, цілком логічно можна прийти до висновку про те, що основною метою відповідної статті було передбачити гарантію і обов'язок визначення базових основ діяльності органів всіх гілок державної влади на рівні закону.

Положеннями чинного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 1 ст. 24) передбачено, що центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (окрім тих, які перелічені в Конституції України та названі в самому Законі) можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України. У положеннях Конституції України, а саме в ст. 116, ми бачимо, що Кабінет Міністрів України в цілому наділений повноваження утворювати центральні та інші органи виконавчої влади. Таким чином, цілком логічно припустити, що формування системи та конкретної структури органів виконавчої влади є сферою повноважень Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

У системному зв'язку з положеннями ст. 19 Конституції України вбачаємо за доцільне визначення на рівні закону правового статусу державних колегіальних органів.

Також необхідно брати до уваги особливості законодавчої техніки, яку застосовує вітчизняний законодавець. Яскравим прикладом послідовного виведення законодавцем зазначених органів із системи органів виконавчої влади є Закон 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» від 07.07.2011 року. Серед інших змін вносилися і термінологічні зміни до Закону України «Про захист прав споживачів»: словосполучення «органи виконавчої влади» було змінено на «державні органи». Очевидно, що такі модифікації були викликані необхідністю виведення суб’єктів такого типу з ієрархічної системи органів виконавчої влади і забезпечення більш гнучких механізмів для їх організації. У разі зміни кон’юнктури середовища, з метою забезпечення належного реагування на ситуацію існувала б можливість адаптувати правовий статус регулятора відповідно до викликів регулюваного середовища і суспільства в цілому.

Відповідно до положень ст. 116 Конституції України повноваження Кабінету Міністрів України в частині організації системи органів виконавчої влади обмежується питаннями організації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Система відповідних суб’єктів визначена в окремому акті законодавства: Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», в положеннях якого не наводиться визначення правової природи, статусу та належності до системи органів виконавчої влади державних колегіальних органів чи національних комісій.

Беручи до уваги положення ст. 92 Конституції України, до питань, які належить визначати виключно законами України, належать організація і діяльність органів виконавчої влади.

Повноваження Президента України визначені лише в Конституції України, відсутні будь-які інші нормативно-правові акти, які комплексно визначають правовий статут Президента України.

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України наділений повноваженнями створювати консультивативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби. Тобто він не має конституційних підстав для участі у формуванні системи органів виконавчої влади. Проте, проаналізувавши положення законодавства України, ми побачимо, що Президент своїм рішенням утворює, зокрема, державні колегіальні органи. І якщо повноваження Президента щодо створення Нацкомфінпослуг, визначення повноважень такого органу ґрунтуються по положеннях закону, то аналогічних положень щодо Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) у галузевому законі немає (хоча положення щодо обох суб’єктів і затверджені Указами Президента України). А положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сferах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), взагалі визнано окремим законом. Відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу, порядку утворення

та визначення повноважень державних колегіальних органів лише ускладнює можливість визначення місця таких суб’єктів у системі органів влади України.

Розглянемо детальніше порядок утворення та призначення складу членів Нацкомфінпослуг.

Утворення національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, зумовлене тим, що такі суб’єкти формуються із числа висококваліфікованих фахівців (експертів у галузі), які ефективно реалізовують поставлені перед органом завдання.

Голова та члени Нацкомфінсполуг (аналогічно іншим державним колегіальним органам, окрім НКРЕКП) призначаються на відповідні посади Президентом України. Загальні вимоги до освіти/кваліфікації таких осіб визначені в ч. 4 ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»: вимога належності до громадянства України, наявність профільної, економічної або юридичної освіти, наявність досвіду роботи на керівних посадах протягом останніх десяти років не менше трьох років. У першу чергу, така вимога покликана забезпечити ефективну реалізацію політики в регулюваній сфері такими особами, які усвідомлюють сутність та особливості (специфіку) об’єкта регулювання. По-друге, відсутність прямого впливу на незалежного регулятора дозволяє уникнути політичного впливу на діяльність регулятора та створює умови прийняття останніми рішень, вжиття заходів без оцінки їх політичного характеру, впливу.

Саме відсутність безпосередньої ієрархічної підпорядкованості Кабінету міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України, обов’язку контрасигнування прийнятих рішень, врешті-решт, дозволяють робити висновок про переваги таких заходів перед актами органів виконавчої влади центрального рівня. Регуляторні рішення приймаються оперативно, фахівцями у відповідній сфері – це є прояв незалежності таких органів.

Закон України «Про державну службу» (відповідно до ч. 3 ст. 3) не поширює свою дію на голів та членів державних колегіальних органів. Традиційно не поширюється статус державних службовців на працівників у системі органів виконавчої влади, які посідають політичні посади – посади, порядок призначення на які, звільнення тощо відрізняються від притаманних для державних службовців.

Проте правовий статус державних службовців поширюється на працівників апарату Нацкомфінпослуг. Відповідно до положень Постанови Кабінету міністрів України від 5 квітня 2014 року № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів» зазначено граничну чисельність працівників Нацкомфінпослуг (264 особи). Керівник апарату Нацкомфінпослуг відповідно до пп.1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу» є державним службовцем категорії «А», керівники структурних підрозділів апарату Нацкомфінпослуг є державними службовцями категорії «Б».

Проте в Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженому Указом Президента України 23 листопада 2011 року 1070/2011, в повноваженнях Голови (пп. 8 п. 10) зазначено, що Голова порушує в установленому законом порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця члену Нацкомфінпослуг. Очевидно, таке положення прямо суперечить положенням Закону України «Про державну службу» і з огляду на правила подолання колізії норм права (за темпоральним принципом та принципом ієрархії нормативно-правових актів) не може бути застосоване.

Таким чином, увесь штат працівників, які задіяні в роботі державного колегіального органу у сфері ринків фінансових послуг, можна умовно поділити на дві групи:

- 1) особи, на яких поширюється правовий статус державних службовців;
- 2) особи, на яких не поширюється правовий статус державних службовців.

Унаслідок системного тлумачення законодавства України ми приходимо до висновку, що незалежність державного колегіального органу в чинній редакції законодавства ставиться під сумнів через неможливість забезпечення постійності роботи: існує ризик зміни керівника та складу органу лише шляхом волевиявлення однієї особи – Президента України. Зокрема, про наявність політичного впливу на державні колегіальні органи зазначає і Ю.В. Ващенко. Утім, положення Закону України містять своєрідну гарантію: факт обрання нового Президента не є підставою для звільнення голови та членів Нацкомфінпослуг із посади, вони продовжують виконувати свої повноваження до моменту призначення нового члена комісії. Analogічний механізм передбачається в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ч. 3 ст. 9) щодо голів місцевих державних адміністрацій та в Законі України «Про Кабінет міністрів України» (ст. 12) щодо припинення повноважень міністрами. Таким чином, ми приходимо до висновку, що положення про припинення повноважень у зв'язку з припиненням повноважень суб'ектом призначення притаманні для політичних посад та для ієрархічно побудованої системи органів виконавчої влади.

Таким чином, формування апарату Нацкомфінпослуг відбувається у відповідності до притаманних для системи органів виконавчої влади підходів, відповідно до положень законодавства України у сфері державної служби, а поширення дії законодавства у сфері державної служби здійснюється на підставі поширення терміну «інших державних органів» на національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки.

Делегування повноважень, якими традиційно наділяються органи виконавчої влади, незалежним регуляторам є світовою тенденцією, яка виникла ще наприкінці 20 століття. Варто зазначити, що однією

з передумов такого явища серед інших переваг була необхідність забезпечення політичної незалежності.

Яскравим прикладом делегування повноважень від органів виконавчої та законодавчої влади до незалежних регуляторів є останні зміни до вітчизняного законодавства у сфері валютних операцій (Закон України «Про валюту та валютні операції»). Національний банк України, який наділений значним обсягом повноважень та набором інструментів, що дозволяють втрутатися у відповідну сферу, отримав ще більше законодавчо визначених повноважень щодо регулювання фінансових послуг (обігу валюти). При цьому на рівні закону встановлюється обмеження щодо можливості та підстав втручання Президента України, Верховної ради України, Кабінету міністрів України в регульовану сферу, що є також проявом гарантування незалежності одного з регуляторів ринку фінансових послуг – Національного банку України.

Правова природа повноважень національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, є близькою до тих, що зазвичай становлять зміст діяльності органів виконавчої влади. Утім, новітні виклики ставлять нові завдання перед державою, пов'язані з пошуком нових модернізованих форм взаємодії держави та суспільства.

На підставі проведеного аналізу законодавства України можна зробити висновок про наявність фактів, які свідчать про можливість вважати національні комісії, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, елементами системи органів виконавчої влади, як і ті, що заперечують таку можливість.

Безумовно, спільними рисами є спрямованість і характер функцій, повноважень державних колегіальних органів та органів виконавчої влади в Україні. На них покладають завдання з реалізації функцій від імені держави в регульованих сферах. Analogічно центральним органам виконавчої влади апарат державних колегіальних органів (зокрема, Нацкомфінпослуг) складають службові двох типів: ті, що посидають так звані політичні посади, та ті, що є державними службовцями.

Відсутність законодавчого визначення поняття «державний колегіальний орган», його місця в системі органів влади в Україні залишає відкритим для дискусії питання щодо місця регуляторів у механізмі держави.

Різний порядок формування складу суб'єктів, які здійснюють державне регулювання, свідчить про те, що державні колегіальні органи мають особливий статус серед інших органів влади України. Виведення національних комісій за межі усталеної ієрархічної системи органів виконавчої влади в цілому відповідає світовим тенденціям. Проте з огляду на те, що компетенційні акти відповідних положень прийняті на неоднозначних правових підставах, подальші законодавчі розробки та ініціативи мають бути спрямовані саме на приведення їх у відповідність до вимог Основного закону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. G. Majone, The transformation of the regulatory State, Osservatorio sull' Analisi di Impatto della Regolazione, 2010. URL: http://www.ossevatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Majone_RegulatoryState_sept2010.pdf.
2. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та європейські аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ: Панов А.М., 2016. 433 с.
3. Ващенко Ю.В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2015. 288 с.
4. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры; АН УССР, Ин-т государства и права. Киев: Наукова думка, 1990. 145 с.
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.08.2018).
6. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон від Закон від 12.07.2001 № 2664-III // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14> (дата звернення: 04.08.2018).
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон від 17.03.2011 № 3166-VI База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 04.08.2018).
8. Про державну службу: Закон від 10.12.2015 № 889-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 04.08.2018).
9. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів: Постанова Кабінету міністрів України від від 05.04.2014 № 85 База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.08.2018).
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон від 09.04.1999 № 586-XIV База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 04.08.2018).
11. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1070/2011 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011> (дата звернення: 04.08.2018).
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон від 22.09.2016 № 1540-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19> (дата звернення: 04.08.2018).