

НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ:

ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ

1. НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Незалежні регулятори — це спеціалізовані органи державної влади, які здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання на ринках природних монополій (а також суміжних ринках) задля збалансування інтересів суспільства, суб'єктів господарювання та споживачів їх товарів, а також інші державні органи, які можуть створюватися для наглядових чи регуляторних повноважень у разі потреби.

Під **природною монополією** розуміється такий стан товарного ринку, при якому задоволення попиту є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва, а товари/послуги, що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами/послугами, у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари/послуги, ніж попит на інші товари/послуги.

Конституція України не передбачає існування незалежних регуляторів як окремого різновиду (класу) органів у системі виконавчої влади¹, однак створення таких органів передбачено **Законом України «Про природні монополії»** від 20.04.2000 р.². Зокрема, цей закон передбачає такі сфери діяльності суб'єктів природних монополій, внаслідок яких і виникає потреба в незалежних регуляторах:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами;
- розподіл природного і нафтового газу трубопроводами;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, встановлений умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу;
- транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
- передача електричної енергії;
- розподіл електричної енергії, передача електричної енергії місцевими електромережами;
- користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- управління повітряним рухом;
- централізоване водопостачання, централізоване водовідведення;

¹ Ще у 2008 р. як одне із першочергових завдань у сфері вдосконалення регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках пропонувалося визначити в Конституції України статус і порядок формування таких органів. Див. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій : Указ Президента України від 27.09.2007 р. № 921/2007 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921/2007>

² Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/>

- транспортування теплової енергії;
- спеціалізовані послуги в річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах.

Тому задля забезпечення державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання було передбачено створення незалежних регуляторів, які цей закон називає **національними комісіями регулювання природних монополій**. Первинна редакція цього закону визначала, що такі комісії є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, які відповідно до чинної на той момент редакції Конституції України 1996 р. утворюються та ліквідуються Президентом України, який також призначав та припиняв повноваження голів та членів цих комісій (за поданням Прем'єр-міністра). Внаслідок конституційної реформи 2004 р.³ повноваження з утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, а також із призначення та звільнення з посад керівників цих органів були передані від Президента до Кабінету Міністрів України, однак відповідні норми цього закону не були приведені у відповідність до Конституції України. 08.07.2008 р. **Конституційний Суд України визнав⁴ положення Закону України «Про природні монополії» щодо утворення та ліквідації цих національних комісій Президентом України неконституційним, не поставивши під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади**. Після неправомірного повернення Конституції України до редакції 1996 року⁵ до Закону України «Про природні монополії» були внесені зміни⁶, які відновили початкову логіку утворення цих органів та призначення їхніх членів. Але вже після відновлення редакції Конституції 2004 р.⁷ (відповідно до якої Президент позбавлявся основних кадрових повноважень щодо органів виконавчої влади) у ході Революції Гідності 2014 р. **ВРУ не ухвалила відповідних змін до Закону України «Про природні монополії», а отже, у цьому законі до сьогодні залишається ряд положень, які прямо суперечать Конституції України**.

2. ПРАВОВИЙ СТАТУС НКРЕКП ЯК НЕЗАЛЕЖНОГО РЕГУЛЯТОРА

2.1 УТВОРЕННЯ НКРЕКП

27.08.2014 р. Президент України створив⁸ **Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)**, призначив членів новоствореного органу⁹, а також

³ Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

⁴ 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) від 08.07.2008 р. № 14-рп/2008 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>

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 07.07.2011 р. № 3610-VI // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3610-17>

⁷ Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 р. № 742-VII // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

⁸ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 27.08.2014 р. № 694/2014 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694/2014>

⁹ Про призначення членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 27.08.2014 р. № 695/2014 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695/2014>

ліквідував¹⁰ органи-попередники НКРЕКП — *Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики*, та *Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг*. Фактично на той момент НКРЕКП була створена на виконання вищезгаданого Закону України «Про природні монополії», а також Законів України «Про електроенергетику» (закон вже втратив чинність у зв'язку з ухваленням нового закону «Про ринок електричної енергії»¹¹) і «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»¹².

22.09.2016 р. ВРУ ухвалила **Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»**¹³, який наділив НКРЕКП статусом постійно діючого незалежного державного колегіального органу (**а не центрального органу виконавчої влади**), метою діяльності якого є *державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг*. Цей закон також передбачив, що члени НКРЕКП призначаються на посади відповідно до Указу Президента України за результатами відкритого конкурсного відбору, який проводить незалежна конкурсна комісія. Крім того, Президент України ухвалює рішення про звільнення членів НКРЕКП, але виключно з підстав, передбачених законом, але не в межах власних дискреційних повноважень (тому, наприклад, набуття повноважень новообраним Президентом України не може бути підставою для звільнення члена цього регулятора).

Крім того, НКРЕКП є незалежним регулятором на ринку природного газу¹⁴.

2.2 КОНСТИТУЦІЙНА ДИЛЕМА ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ НКРЕКП

Відповідно до Конституції України в Президента України є великий арсенал кадрових повноважень, зокрема, Глава держави:

- *вносить до Верховної Ради України подання про:*

- призначення Прем'єр-міністра України (за пропозицією коаліції депутатських фракцій);
- призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;
- призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України, Голови Служби безпеки України, членів Центральної виборчої комісії;

- *призначає на посади та звільняє з посад:*

- Генерального прокурора (за згодою Верховної Ради України);
- половину складу Ради Національного банку України;
- половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань;
- голів місцевих державних адміністрацій (за поданням Кабінету Міністрів України).

- *призначає на посади:*

¹⁰ Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики : Указ Президента України від 27.08.2014 р. № 693/2014 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693/2014> ; Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг : Указ Президента України від 27.08.2014 р. № 692/2014 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692/2014>

¹¹ Про ринок електричної енергії : Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>

¹² Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>

¹³ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>

¹⁴ Про ринок природного газу : Закон України від 09.04.2015 р. № 329-VIII // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>

- суддів (за поданням Вищої ради правосуддя);
 - двох членів Вищої ради правосуддя;
 - третину складу Конституційного Суду України;
- *формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України.*

Крім того, Президент України *створює* у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень, *консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби* (п. 28 ч. 1 ст. 106).

Чи може ВРУ на рівні звичайного закону уповноважити Президента України утворювати інші органи, які прямо не передбачені Конституцією України, а також призначати (навіть за результатами конкурсу) керівництво та/або членів такого органу? Відповідь на це та інші похідні запитання передусім залежить від того, який конституційний підхід до регулювання повноважень вищих органів державної влади обрано в Основному Законі нашої держави, оскільки Конституція України передбачає неоднаковий підхід до регулювання повноважень Верховної Ради України, Президента та Уряду:

Частина 2 статті 19	Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.
Частина 2 статті 85	Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.
Пункт 31 частини 1 статті 106	Президент України: ... здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.
Пункт 10 частини 1 статті 116	Кабінет Міністрів України: ... здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Таким чином, Конституція України передбачає вичерпний перелік повноважень Верховної Ради України та Президента України без будь-якої можливості розширення цих повноважень іншими нормативно-правовими актами, однак натомість створює можливість доповнення та деталізації конституційних повноважень КМУ на рівні законодавчих актів, про що КСУ вже неодноразово наголошував у своїх рішеннях від 10.04.2003 р., [№ 7-рп/2003](#); від 25.12.2003 р., [№ 22-рп/2003](#); від 07.04.2004 р., [№ 9-рп/2004](#); від 16.05.2007 р., [№ 1-рп/2007](#); від 08.07.2008 р., [№ 14-рп/2008](#); від 02.10.2008 р., [№ 19-рп/2008](#); від 08.10.2008 р., [№ 21-рп/2008](#); від 07.07.2009 р., [№ 17-рп/2009](#); від 15.09.2009 р., [№ 21-рп/2009](#); від 17.12.2009 р., [№ 32-рп/2009](#); від 10.06.2010 р., [№ 16-рп/2010](#) (див. гіперпосилання) і т. д.

Однак відповідно до п. п. 9-1 і 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України саме КМУ утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, а також **призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади**, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Отже, Конституція України не уповноважує Президента України утворювати будь-які нові органи та призначати членів таких органів, якщо в самому тексті Конституції України немає прямої згадки про це.

Також при аналізі правового статусу НКРЕКП виникає ще одна проблема. **Яка різниця між статусом «постійно діючого незалежного державного колегіального органу» та «центрального органу виконавчої влади»?** Ні Конституція України, ні чинне законодавство України не передбачає наявності яких-небудь постійно діючих незалежних державних колегіальних органів поза межами виконавчої влади. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»¹⁵ визначає, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства,

¹⁵ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

інспекції, комісії), причому деякі з них можуть бути органами зі спеціальним статутом. **З огляду на це правовий статус НКРЕКП як органу, який формально не входять до системи органів виконавчої влади, є неконституційним, оскільки подібний невизначений статус державного органу порушує конституційні принципи поділу влади в Україні.**

2.3 СПРАВА КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЩОДО НКРЕКП ТА ЇЇ НАСЛІДКИ

Питання щодо неконституційності правового статусу НКРЕКП було остаточно розв'язане КСУ у 2019 р., коли питання про утворення НКРЕКП та призначень її членів була предметом справи в КСУ.

21.12.2016 р. 46 народних депутатів України звернулися з конституційним поданням до КСУ щодо відповідності Конституції України ряду положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». **13.06.2019 р. КСУ ухвалив Рішення¹⁶, яким визнав окремі положення цього закону неконституційними.** Зокрема, КСУ констатував:

- *Вільне запровадження, створення та ліквідація Президентом України органів, які здійснюють регуляторну політику у сфері реалізації господарських (підприємницьких) прав громадян, з невизначеною компетенцією позначиться на ефективній діяльності суб'єктів господарювання (підприємницької діяльності), оскільки конкуренція компетенцій різних органів державної влади буде перешкоджати належній реалізації їх прав і свобод.*
- *Утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України.*
- *Конституція допускає утворення органу державної влади, який здійснював би державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, але як центрального органу виконавчої влади, а тому такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (п. 9-1 ст. 116 Конституції України) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України).*
- *ВРУ і Президент України мають діяти лише в межах тих конституційних повноважень, які передбачені Конституцією України, а тому повноваження Президента України та Верховної Ради України не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Натомість повноваження Кабінету Міністрів України можуть визначатись не лише Конституцією України, а й законами України, хоча при цьому будь-яке повноваження Кабінету Міністрів України або іншого органу виконавчої влади не може визначатися законом всупереч конституційним приписам.*

Зважаючи на те, що визнання неконституційними окремих положень цього закону спричинить істотну прогалину в питанні правового регулювання порядку організації діяльності НКРЕКП та унеможливить її функціонування та виконання нею завдань з державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, **КСУ відтермінував втрату чинності відповідних законодавчих положень до 31.12.2019 р.** для того, щоб Парламент встиг привести чинне законодавство у відповідність до Конституції України.

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13.06.2019 р., 5-р/2019 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19>

2.4 ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО СТАТТІ 106 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК НЕВДАЛА СПРОБА ВИПРАВИТИ НЕКОНСТИТУЦІЙНУ СИТУАЦІЮ З НКРЕКП ТА ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

29.08.2019 р., у перший день роботи новообраної ВРУ IX скликання, Президент України В. Зеленський одразу вніс сім законопроектів щодо конституційної реформи. Одним із них був проект Закону (реєстр. № 1014) про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань).

Законопроектом пропонувалося доповнити частину першу статті 106 Конституції України, яка визначає повноваження Президента України, такими пунктами:

«[Стаття 106. Президент України:]...

11-1) утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань; ...

12-1) утворює незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначає на посади та звільняє з посад їх членів у порядку, визначеному законами України; ... ».

03.09.2019 р. ВРУ включила цей законопроект до порядку денного і направила до КСУ для одержання висновку щодо відповідності його вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України. 16.12.2019 року КСУ надав негативний висновок¹⁷ щодо цього законопроекту, звернувши увагу на таке:

- ухвалення цього документа призведе до встановлення на конституційному рівні невизначених меж повноважень Президента України, зумовить проблему розмежування сфер діяльності різних інститутів державної влади (зокрема, Президента України та КМУ), спричинить порушення системи стримувань та противаг між гілками та органами державної влади, що є загрозою забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- надання Президенту України права створювати додаткові органи, які можуть регулювати діяльність суб'єктів господарювання без зазначення меж та сфер повноважень таких органів, є створенням паралельної виконавчої гілки влади в підпорядкуванні Президенту України, що суперечить засадам належного державного урядування та формі державного правління, визначеній Конституцією України.

Незважаючи на негативний висновок КСУ, 04.02.2020 р. ВРУ намагалася розглядати цей законопроект: народні депутати спочатку проголосували про розгляд цього питання за скороченою процедурою, однак при безпосередньому голосуванні за проект постанови про подальшу роботу над цим законопроектом (для того, щоб установити 30-денний строк подання пропозицій та поправок до законопроекту, а також провести розгляд законопроекту на пленарному засіданні ВРУ протягом 7 днів після надання відповідних висновків комітетів ВРУ) у народних депутатів так не вистачило більшості голосів для ухвалення цього акта.

¹⁷ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16.12.2019 р. № 7-в/2019 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007v710-19>

2.5 ПРИВЕДЕННЯ НОРМ ЗАКОНУ ПРО НКРЕКП У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

19.12.2019 р. ВРУ ухвалила **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг»¹⁸**, який набув чинності 29.12.2019 р. (за два дні до набрання чинності Рішення КСУ у справі щодо НКРЕКП).

Цей законодавчий акт змінив відповідні положення Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», які були визнані КСУ такими, що не відповідали Конституції України. Зокрема, **НКРЕКП** як колегіальний орган, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, **нарешті одержала статус постійно діючого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України**. Члени НКРЕКП призначаються за рішенням КМУ за результатами відкритого конкурсного відбору, який проводить незалежна конкурсна комісія. Крім того, КМУ ухвалює розпорядження про звільнення членів НКРЕКП, але виключно з підстав, передбачених законом, але не в межах власних дискреційних повноважень (тому, наприклад, не може бути підставою для звільнення члена НКРЕКП складення повноважень КМУ перед новообраною ВРУ, відставка КМУ або формування нового складу КМУ).

Таким чином, на сьогодні центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також НКРЕКП.

3. ІНШІ НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ

3.1. НАЦІОНАЛЬНІ КОМІСІЇ, ПРАВОВИЙ СТАТУС ЯКИХ Є НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ

Крім НКРЕКП, існують ще такі незалежні регулятори:

- **Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації** (утворена на виконання Закону України «Про телекомунікації»¹⁹ та ін. актів);
- **Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг** (утворена на виконання Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»²⁰);
- **Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку** (утворена на виконання Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»²¹).

Які **ознаки** притаманні всім цим національним комісіям?

По-перше, вони є **державними колегіальними органами**, підпорядкованими Президенту України та підзвітними Верховній Раді України (**а не центральними органами виконавчої влади**).

По-друге, вони **були утворені Президентом України²²**, а не КМУ (оскільки тоді ще діяла редакція

¹⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 19.12.2019 р. № 394-IX // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20>

¹⁹ Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>

²⁰ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

²¹ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>

²² Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23.11. 2011 р. № 1067/2011 // Електронний ресурс. — Режим доступу:

Конституції України 1996 р., а після відновлення редакції Конституції України 2004 р. відповідних змін у законодавство не було внесено).

По-третє, їхній правовий статус визначається **положенням, затвердженим відповідним Указом Президента України** про утворення цих органів **(а не законом)**.

У зв'язку з тим, що чинна редакція Конституції України не передбачає (1) можливості утворення державних колегіальних органів поза межами системи центральних органів виконавчої влади, (2) повноважень Президента України утворювати такі незалежні регулятори та затверджувати положення про них, **ці органи мають сумнівний правовий статус з точки зору Конституції України. ВРУ може виправити цю проблему лише шляхом уніфікації правового статусу незалежних регуляторів через ухвалення відповідних законодавчих змін, так само, як це було зроблено після відповідного Рішення КСУ щодо НКРЕКП.**

3.2. НАЦІОНАЛЬНА РАДА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОРГАН

Як вже було зазначено, Конституція України не передбачає наявності незалежних регуляторів як окремого класу органів виконавчої влади, однак у двох статтях²³ Основного закону згадується про **Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада)**, половина складу якої призначається ВРУ, а інша половина — Президентом України. Правовий статус Національної ради не розкривається в Конституції України, а деталізується в **Законах України «Про телебачення і радіомовлення»²⁴ та «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»²⁵**. Це єдиний незалежний регулятор, який створений не на основі Закону України «Про природні монополії» і який не задіяний на ринку природних монополій чи суміжних ринках, як усі інші незалежні регулятори.

Через свій специфічний статус Національна рада є конституційним, постійно діючим, колегіальним, наглядовим та регулюючим державним органом у галузі телерадіомовлення. Метою діяльності цього органу є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених законом. Національна рада фактично є єдиним незалежним регулятором, передбаченим Конституцією України (хоча Конституція України прямо не називає цей орган незалежним регулятором), і який був створений ще до ухвалення Конституції України (у 1993 році).

4. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ НЕЗАЛЕЖНИХ РЕГУЛЯТОРІВ В ОКРЕМИХ КРАЇНАХ СВІТУ

Незалежні регулятори (незалежно від їхнього інституційного оформлення) існують у багатьох європейських країнах. Регуляторна політика в державах-членах ЄС здійснюється у т. ч. і на наднаціональному рівні. Не існує єдиних підходів до незалежних регуляторів: для європейської практики типово, що кожна держава визначає правовий статус, кількість, порядок призначення та функціонал кожного з них по-різному. Ось загальна характеристика порядку формування складу деяких з незалежних регуляторів в окремих державах-членах ЄС із напівпрезидентською формою державного ладу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011>; Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>; Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>

²³ Пункт 20 частини першої статті 85, пункт 13 частини першої статті 106 Конституції України.

²⁴ Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

²⁵ Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР // Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>

- **Польща**

Офіс електронної комунікації ([Urząd Komunikacji Elektronicznej](#)) є розгалуженим державним органом, адміністрація якого складається з 4 членів. Керівник цього органу призначається Сеймом (нижньою палатою Парламенту) за згодою Сенату (верхньої палати), а інші члени адміністрації — Міністерством цифрових справ, яке здійснює нагляд за діяльністю цього органу.

Офіс з регулювання енергетики ([Urząd Regulacji Energetyki](#)) та **Офіс з конкуренції та захисту споживачів** ([Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów](#)) є центральними органами державної влади, керівники яких призначаються Прем'єр-міністром. Це єдиноначальні органи з розгалуженою внутрішньою структурою.

- **Литва**

Національна регуляторна рада з енергетики ([Valstybinė energetikos reguliavimo taryba](#)) є незалежним державним колегіальним органом, який складається з 5 членів (адміністрації органу), що призначаються Парламентом за поданням Президента на 5 років. Цей орган діє відповідно до закону на підставі Регуляторного акту, затвердженого Резолюцією Уряду.

Литовська комісія з радіо та телебачення ([Lietuvos radijo ir televizijos komisija](#)) є незалежним державним колегіальним органом, відповідальним перед Парламентом. Комісія складається з 11 членів: 2 призначаються Президентом, 3 — Парламентом (один з них обов'язково за квотою парламентської опозиції), 3 — Литовською асоціацією художників, 1 — Литовською конференцією єпископів, 1 — Литовським союзом журналістів, 1 — Литовською співдружністю журналістів. Строк повноважень членів Комісії — 4 роки (не більше 2 строків підряд). Керівник та заступник керівника Комісії обираються Сеймом з-поміж усіх членів призначених членів Комісії, і тільки Парламент може відправити їх у відставку.

- **Румунія**

Національний регуляторний орган з домашньої енергетики ([Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei](#)) є державним колегіальним органом (Регуляторний комітет), який складається з 7 членів (у т. ч. з президента та двох віце-президентів комітету), які призначаються Парламентом. З цим органом тісно взаємодіє Дорадча Рада, до складу якої входять 13 членів, які призначаються Прем'єр-міністром. Дорадча Рада представляє узгоджені інтереси профспілок, роботодавців та споживачів.

Орган з фінансового нагляду ([Autoritatea de Supraveghere Financiară](#)) є державним колегіальним органом, Правління якого складається з 9 членів, які призначаються на 5 років. Члени органу призначаються на спільному засіданні обох палат Парламенту за спільною рекомендацією відповідних парламентських комітетів, до відання яких належить сфера діяльності органу.

5. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

- Сьогодні існує проблема конституційності статусу трьох незалежних регуляторів — Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Ігнорування проблеми неконституційності засадничих положень діяльності незалежних регуляторів може в майбутньому поставити під сумнів роботу цих органів.
- Усі незалежні регулятори, крім Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, мають отримати статус центрального органу виконавчої влади в системі органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, а повноваження Президента України мають бути узгоджені з положеннями Конституції, а саме: скасовані неконституційні повноваження щодо призначення та звільнення керівників (членів) цих органів. Крім того, правовий статус цих органів має визначатися законами України, а не актами Президента України.

- При створенні, реорганізації та ліквідації органів державної влади, а також призначенні та звільненні посадових осіб неухильно дотримуватися норм Конституції України та принципів поділу влади, не виходячи при цьому за межі конституційних повноважень Парламенту та Президента України.
- Відмовитися від практики проведення точкових, безсистемних конституційних змін без концепції (бачення) конституційної реформи та її результатів, а також одночасного ініціювання великої кількості конституційних змін.
- Зміна Конституції має відбуватися з неухильним дотриманням конституційної процедури. Негативний висновок Конституційного Суду України унеможливорює розгляд Парламентом відповідного законопроекту про зміну Конституції.

Матеріали підготовлено межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі експертної громадськості у процесі зміни Конституції в Парламенті», що є частиною Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», яка виконується Фондом Східна Європа.