

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ КАДРІВ ДЛЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті обґрунтовується важливість належного кадрового забезпечення незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки та доцільність запровадження спеціальних навчальних дисциплін, спрямованих на підготовку та підвищення кваліфікації юридичних кадрів для регульованих галузей, зокрема для сфери енергетики.

Ключові слова: регуляторне право, регульовані галузі, незалежні органи державного регулювання, енергетичний регулятор, кадрове забезпечення незалежних регуляторів



**Вашенко Юлія
В'ячеславівна,**

доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У системі публічної адміністрації України відбувається становлення особливої групи державних органів — національних комісій, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки. На сьогодні до них належать Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Ефективність роботи зазначених органів значною мірою залежить від рівня професійної підготовки кадрів.

Зауважимо, що належне кадрове забезпечення розглядається науковим співтовариством та практиками як невід'ємна умова незалежності органів державного регулювання в певних сферах економіки [1]. Більше того, законодавством ЄС передбачені спеціальні вимоги щодо кадрового забезпечення незалежних регуляторів у певних сферах. Зокрема, Електроенергетичною [2] та Газовою [3] Директивами Третього енергетичного пакета визначено обов'язок держав-членів забезпечити наявність адекватних людських ресурсів енергетичного регулятора.

Загальні засади кадрового забезпечення органу державного регулювання у сфері енергетики,

як національної комісії регулювання природних монополій, закріплено в Законі України «Про природні монополії». Згідно з абз. 4 ч. 1 ст. 11 цього Закону систему органів національної комісії регулювання природних монополій становлять комісія, її центральний апарат та її територіальні органи. Комісія складається з голови та шести членів комісії. Очолює систему органів Голова комісії.

Таким чином, кадрові ресурси органу державного регулювання у сфері енергетики можна поділити на дві групи:

- 1) голова та члени органу;
- 2) працівники центрального апарату органу та його територіальних органів (співробітники, які забезпечують діяльність органу державного регулювання) [4].

Безумовно, важливу роль у гарантуванні належної діяльності органів державного регулювання відіграють юридичні кадри. Саме від належного правового забезпечення регуляторних функцій, завдань та повноважень залежить дотримання принципів верховенства права, законності, ефективності, захисту прав споживачів, тощо в діяльності незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки. Зауважимо, що співробітники юридичних департаментів незалежних органів державного регулювання в Україні нерідко продовжують свою кар'єру на посадах членів зазначених органів, безпосередньо приймаючи регуляторні рішення. Як приклад, можна навести керівників юридичного департаменту енергетичного регулятора О. В. Гаврилюк та В. І. Морозову, яких у подальшому

було призначено на посади членів зазначеного органу.

Професійний рівень юридичних кадрів, насамперед, залежить від належної освіти. З метою вирішення цього завдання, а саме підготовки юридичних кадрів для національних комісій, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки, а також суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на регульованих ринках, з ініціативи автора цієї публікації на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 2013/2014 навчального року для студентів освітнього рівня «магістр» викладається навчальна дисципліна «Правовий статус органів державного регулювання» (далі — навчальна дисципліна).

Хоча державне регулювання у різних сферах економіки має свої галузеві особливості, у той же час йому притаманні також і спільні риси, що дозволяє об'єднати висвітлення правових засад державного регулювання у певних сферах економіки в межах однієї навчальної дисципліни.

Навчальна дисципліна пов'язана, зокрема, з такими навчальними дисциплінами, як «Конституційне право України» (зокрема, у частині визначення місця незалежних органів державного регулювання в системі органів державної влади та участі вищих органів держави в процесі їх формування), «Адміністративне право України» (у частині надання поглиблених знань з інституційного та функціонального забезпечення державного регулювання в певних сферах економіки), «Фінансове право

України» (у частині надання поглиблених знань з питань забезпечення належного фінансування органів державного регулювання як необхідної умови незалежності зазначених органів у процесі здійснення регуляторних повноважень), «Господарське право України» (наприклад, у частині правового забезпечення розвитку та захисту економічної конкуренції в регульованих сферах економіки), «Трудове право України» (у частині правових засад кадрового забезпечення органів, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки).

Навчальна дисципліна спрямована на забезпечення оволодіння студентами поглибленими знаннями з правових аспектів діяльності незалежних органів державного регулювання на основі поєднання результатів наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних представників науки адміністративного права, а також практики застосування норм адміністративного законодавства України щодо діяльності незалежних органів державного регулювання.

До основних завдань навчальної дисципліни, зокрема, належать:

— надання студентам ґрунтовних теоретичних знань із правових аспектів діяльності незалежних органів державного регулювання в Україні та зарубіжних країнах, базуючись на доробках українських та зарубіжних представників науки адміністративного права;

— формулювання в студентів навичок, необхідних для застосування отриманих теоретичних знань у сфері правотворчої, правозастосовної

діяльності, а також у процесі наукових досліджень проблем правового забезпечення діяльності незалежних органів державного регулювання.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен знати:

— теоретичні та історичні питання правового статусу незалежних органів державного регулювання (зокрема, економічні, політичні та правові передумови утворення зазначених органів, особливості їхньої правової природи, місце в системі інших державних органів та взаємозв'язки з ними, принципи їх діяльності, місце правових норм, що регламентують державне регулювання в певних сферах економіки, у системі права, основні функції, завдання та повноваження, способи забезпечення незалежності при здійсненні регуляторних повноважень та гарантування балансу незалежності та підзвітності зазначених органів тощо);

— основні вимоги законодавства ЄС щодо правового статусу незалежних органів державного регулювання, а також досвід держав-членів ЄС щодо їх імплементації в національне законодавство (зокрема, вимоги директив та регламентів Третього енергетичного пакета щодо інституційного забезпечення державного регулювання у сферах електроенергії та природного газу);

— законодавство України щодо правового статусу незалежних органів державного регулювання, а також практику їх застосування (зокрема, практику адміністративних судів щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності національних комісій, що здійснюють

державне регулювання в певних сферах економіки).

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен вміти:

— правильно визначати правову природу незалежних органів державного регулювання, їх види та місце в системі державних органів;

— проводити порівняльно-правовий аналіз правового статусу незалежних органів державного регулювання в Україні та зарубіжних країнах, зокрема, у державах-членах ЄС;

— вільно орієнтуватися в основних функціях, завданнях та повноваженнях незалежних органів державного регулювання;

— правильно визначати сутність та застосовувати неоднозначні положення нормативно-правових актів, що становлять правову базу діяльності незалежних органів державного регулювання;

— обґрунтовувати власну позицію з правових питань діяльності незалежних органів державного регулювання з посиланням на нормативну базу та судову практику;

— аналізувати практику застосування норм законодавства в процесі здійснення державного регулювання незалежними органами державного регулювання;

— аналізувати та узагальнювати судову практику в справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності незалежних органів державного регулювання;

— складати юридичні документи, необхідні для реалізації прав, обов'язків та законних інтересів суб'єктів господарювання у взаємовідносинах із незалежними органами державного регулювання;

— розробляти проекти нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового статусу незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки та супровідних документів до них тощо.

Курс складається з двох змістових модулів. Перший модуль присвячено теоретичним засадам та історичним аспектам інституційно-правового забезпечення державного регулювання у сфері економіки. У межах другого модуля висвітлюються особливості правового статусу незалежних органів державного регулювання в окремих сферах.

Викладенню основних питань навчальної дисципліни передують вступна лекція, у межах якої надається загальна інформація щодо навчальної дисципліни, методів викладання та навчання, форм поточного та заключного контролю, методів оцінювання, а також сфер застосування теоретичних знань, отриманих у межах навчальної дисципліни, у практичній діяльності правників (як в органах державного регулювання, так і в процесі представництва інтересів суб'єктів господарювання у взаємовідносинах з ними) та в процесі наукових досліджень.

У межах першого модуля висвітлюються, зокрема, історичні аспекти становлення регуляторної держави та її інституційного забезпечення в Україні та країнах світу (зокрема, у США, державах-членах ЄС), теоретичні засади правового статусу органів державного регулювання, а також досвід держав світу щодо його закріплення. Дається визначення

незалежних органів державного регулювання, визначаються їх ознаки, місце в системі органів державної влади, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, порядок призначення та звільнення членів, питання кадрового та фінансового забезпечення тощо. Аналізуються підходи вчених до вирішення проблем легітимності невикористаних незалежних органів державного регулювання, забезпечення незалежності при здійсненні регуляторної діяльності, проблеми поєднання незалежності та підзвітності зазначених органів.

Другий модуль присвячено викладенню галузевих особливостей незалежних органів державного регулювання. Зокрема, у межах цього модуля висвітлюються особливості правового статусу національних комісій, що здійснюють державне регулювання у сферах енергетики, комунальних, транспорту та зв'язку, фінансових та фондових ринків, аналізуються вимоги законодавства ЄС, досвід держав-членів ЄС щодо їх імплементації, практика інших зарубіжних країн щодо державного регулювання в зазначених сферах, а також особливості державного регулювання певних сфер економіки в Україні.

Досвід викладання зазначеної навчальної дисципліни дає підстави зробити висновки про важливість вивчення зазначених питань для ґрунтовної професійної підготовки правників для сфери публічної адміністрації, а також для суб'єктів господарювання регульованих сфер економіки, здатність студентів аналізувати складні правові проблеми організації та діяльності незалежних органів

державного регулювання певних сфер економіки. Крім того, вважаємо за доцільне на основі зазначеної навчальної дисципліни ініціювати підготовку та впровадження спеціальних курсів підвищення кваліфікації кадрів національних комісій, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки, а також суб'єктів господарювання на регульованих ринках, з правових питань державного регулювання певних сфер економіки. Цільовою аудиторією таких курсів із підвищення кваліфікації можуть бути не тільки юридичні кадри, але й інші співробітники зазначених суб'єктів (з урахуванням необхідності надання певних загальних засад правового регулювання інституційного забезпечення державного регулювання певних сфер економіки).

Список використаних джерел:

1. Musa A., Koprić I. What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions / A. Musa, I. Koprić // *Transylvanian Review of Administrative Science*. — Special Issue. — P. 33–53 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rtsa.ro/en/files/TRAS-35E-SI-4-MUSA,%20KOPRIC.pdf>.
2. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // OJ. — 2009. — L211/55.
3. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // OJ. — 2009. — L211/94.
4. Ващенко Ю. В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. Наук : 12.00.07 / Ю. В. Ващенко. — К., 2015. — 488 с.

Vashchenko Y. V. Learning and teaching encouragement of training and advance training of legal personnel for the independent regulatory authorities

The article explores issues of learning and teaching encouragement of training and advance training of legal personnel for the independent regulatory authorities.

At the present moment there is a group of independent state bodies in the system of public administration in Ukraine — national commissions that conduct state regulation in certain fields of economy. There are National Energy and Communal Services Regulatory Commission, National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization, the National Securities and Stock Market Commission, the National Commission for the Financial Markets Sphere State Regulation. Efficiency of their activity mostly depends on the level of professional training of their staff. Undoubtedly, the legal personnel play a significant role in encouraging the adequate activity of independent regulatory bodies. Professional level of legal personnel depends mostly on relevant education. The study discipline “Legal status of regulatory authorities” has been teaching for master students of the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv since 2013/2014 academic year upon the initiative of the author of this article aims to perform the task of professional training of legal personnel for the national regulatory commissions, as well as for the market actors of regulatory industries. The study discipline consists of two content modules. The first one is devoted to the theoretical and historical aspects of institutionally-legal encouragement of state economic regulation. In particular, the notion, features of the independent regulatory authorities are defined, as well as their place in the system of public administration, approaches to the understanding of the independence and accountability of such bodies are analyzed etc.

The peculiarities of the legal status of independent regulatory authorities in certain economic fields are to be taught within the second module. In particular, the requirements of the EU legislation on institutional encouragement of state regulation in certain economic fields, as well as the EU Member States experience on its implementation are analyzed within this module.

It is concluded that the studies of issues mentioned above are of significant importance for the professional training of the legal personnel of public administration, as well as of market actors of the regulated industries. The students demonstrate ability to analyze difficult problems of the organization and functioning of the independent regulatory authorities. Besides, it is recommended to develop and organize the advance training for the personnel of national regulatory commissions and market players of regulatory industries devoted to legal issues of state economic regulation.

Key words: regulatory law, regulated industries, independent regulatory authorities, energy regulator, personnel encouragement of independent regulators

Вашченко Ю. В. Учебно-методическое обеспечение подготовки и повышения квалификации юридических кадров для независимых органов государственного регулирования

В статье обосновывается важность надлежащего кадрового обеспечения независимых органов государственного регулирования в некоторых сферах экономики и целесообразность внедрения специальных учебных дисциплин, направленных на подготовку и повышение квалификации юридических кадров для регулируемых отраслей, в частности для сферы энергетики.

Ключевые слова: регуляторное право, регулируемые отрасли, независимые органы государственного регулирования, энергетический регулятор, кадровое обеспечение независимых регуляторов.