

Яковлев П. О.,
здобувач

Харківського національного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Анотація. Стаття присвячена характеристиці процесуальної форми діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Доводиться існування окремого адміністративного провадження із встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, описується його структура.

Ключові слова: процесуальна форма, тарифи на житлово-комунальні послуги, адміністративний процес, адміністративне провадження, провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Постановка проблеми. У науковій літературі, присвяченій питанням теорії юридичного процесу, акцентується увага на тому, що широке тлумачення процесуальної форми дає можливість визначити найбільш загальні її вимоги, якими стосовно механізму правового регулювання в цілому є: а) обов'язковість дотримання послідовності здійснення повноважень владним суб'єктом; б) певна професійна поінформованість такого суб'єкта відносно предмета здійснення владних повноважень. Послідовність здійснення повноважень забезпечується процесуальними стадіями і відображає, якщо так можна сказати, часову характеристику організаційної діяльності. Професійність здійснення владних повноважень втілюється у процесуальних провадженнях і відображає, у свою чергу, характеристику владної діяльності за предметною ознакою [2, с. 17].

Навіть поверхневий аналіз законодавства у сфері житлово-комунальних послуг дає можливість стверджувати, що встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги як владна діяльність відповідає зазначеним вимогам, а відтак здійснюється у процесуальній формі. Проте відповідне адміністративне провадження не вписується у традиційні схеми адміністративного процесу розроблені сучасною наукою адміністративного права.

Аналіз досліджень і публікацій. Зазначені вище положення є актуальними у всіх без винятку сферах адміністративно-правового регулювання, в тому числі й у сфері адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Але, якщо загальним питанням адміністративного процесу та окремим адміністративним провадженням присвячено досить обширно літературу, то адміністративно-процесуальним засадам встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в науковій літературі увага практично не приділялась. Відсутні також і дисертаційні дослідження на цю тематику, за винятком роботи О. М. Буханевича, присвяченій адміністративно-правовому забезпеченню житлово-комунального господарства [3]. Але й у цій роботі конкретно питанням встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги уваги майже не приділено. Певною мірою такий стан справ обумовлюється тим, що останнім часом відбулись суттєві зміни у чинному законодавстві з відповідних питань і науковий інтерес доданої теми ще не реалізований.

Мета статті полягає у характеристиці адміністративного провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги, виявленні його структури та особливостей.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги вони поділяються на три групи:

1) перша група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;

2) друга група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

3) третя група – житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).

Ціни/тарифи на комунальні послуги та послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій формуються і затверджуються центральними органами виконавчої влади, національними комісіями, що здійснюють державне регулювання у відповідних сферах, та органами місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень, визначених законом.

Оскільки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги віднесено до владних повноважень окремих центральних органів виконавчої влади, національних комісій, а також органів місцевого самоврядування, воно має здійснюватись у процесуальній формі.

У сучасному адміністративному праві склалися різні уявлення про структуру адміністративного процесу і відповідно виділення видів адміністративних проваджень. Так, наприклад, за функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу виділяють: а) провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); б) провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів); в) правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян); г) правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень) [4, с. 211].

Відповідно до іншого підходу, можливо вести мову про три види адміністративних проваджень в системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Відповідно адміністративно-процедурні провадження можна поділити на «управлінські», «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян» [5, с. 390].

В той самий час провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги має такі властивості, які не дозволяють відносити його до запропонованих видів адміністративних проваджень. З одного боку, в результаті реалізації такого провадження вирішується індивідуальна справа – визначення і легалізація розміру тарифів на конкретні види житлово-

комунальних послуг. З іншого – відповідне рішення оформлюється нормативно-правовим актом, який розрахований на багатократне застосування. Крім того, частина дій в межах такого провадження здійснюється не суб'єктом владних повноважень, а надавачем (виробником) житлово-комунальних послуг.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про державне регулювання комунальних послуг» тарифи на комунальні послуги формуються суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках відповідно до порядків (методик), встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг відповідно до цього Закону.

Адміністративному провадженню по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги властива певна, чітко визначена законодавством структура, в якій можна виділити відповідні стадії. Стадією юридичного процесу в юридичній науці прийнято вважати динамічну, відносно замкнену сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що виражають або передбачають суворе і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог і відображають просторово-часові аспекти процесуальної діяльності та забезпечують логічно-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, досягнення правового процесуального результату [6, с. 130].

У теорії, як правило, виділяють такі стадії адміністративного процесу: 1) аналіз ситуації, під час якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ і реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху; 2) стадія прийняття рішення у справі, під час якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи для встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення; 3) стадія оскарження або опротестування рішення (має факультативний характер); 4) стадія виконання прийнятого рішення, під час якої логічно завершується вся діяльність щодо адміністративної справи [7, с. 21].

Аналіз положень Закону України «Про житлово-комунальні послуги» дає можливість виділити наступні стадії провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги:

- формування тарифу на житлово-комунальні послуги;
- затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги;
- реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

Стадія формування тарифу на житлово-комунальні послуги є проявом виділеної у теорії стадії аналізу ситуації і полягає у тому, що виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів (ч. 2 ст. 31 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги»). Тобто, в рамках даної стадії можна виділити два структурних елементи (етапи): здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг; подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Формування тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється відповідно до методик, затверджених Кабінетом Міністрів України. Так, наприклад, Порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869. Цей Порядок визначає механізм формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання

на суміжних ринках, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення. Цей Порядок застосовується під час установлення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та органами місцевого самоврядування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках, зазначених у пункті 1 цього Порядку, та поширюється на таких суб'єктів під час розрахунку таких тарифів.

Хоча зазначений нормативний акт має назву «Порядок», він майже не містить процесуальних норм, тобто не визначає послідовності дій уповноваженого суб'єкта щодо формування тарифів. Натомість більшість норм у цьому акті визначає правила розрахунку складових тарифу.

Особливістю даної стадії є те, що діяльність в її рамках здійснюється не суб'єктом владних повноважень, а виконавцем (виробником) послуг, тобто, тією особою, якій потім доведеться здійснювати професійну діяльність користуючись цим тарифом. Безумовно, що розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг міг би робити суб'єкт владних повноважень, але це викликало би необхідність залучення відповідних фахівців, а відтак додаткові витрати. Для того, що цього уникнути в рамках досліджуваної стадії відбувається фактичне делегування повноважень від суб'єкта, уповноваженого встановлювати тариф до суб'єкта, який є виконавцем (виробником) послуг.

Більш того, виконавець (виробник) житлово-комунальних послуг здійснює розрахунки у точній відповідності з порядком, який встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Єдиною відмінністю, що відрізняє цю стадію від класичного розуміння стадії адміністративного процесу є те, що ця стадія не закінчується прийняттям процесуального документу. Але це можна пояснити тим, що описана стадія реалізується не суб'єктом владних повноважень, а суб'єктом надання житлово-комунальних послуг. В той самий час розрахунок розміру тарифу на надання певних житлово-комунальних послуг оформлюється у вигляді офіційного документу суб'єкта господарювання, що є надавачем житлово-комунальних послуг, який і спрямовується до суб'єкта, уповноваженого затверджувати відповідні тарифи.

Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги також містить в собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів, прийняття рішення про затвердження тарифів.

Очевидно, що на стадії розгляду уповноваженим органом питання про затвердження тарифів має відбуватися оцінка економічної обґрунтованості витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг, розрахованих їх виконавцем (виробником). Якщо витрати будуть визнані обґрунтованими, здійснюється перехід до наступного етапу, а саме: прийняття рішення про затвердження тарифів. Прийняте рішення оформлюється відповідним юридичним документом, в якому міститься інформація про розмір встановлюваного тарифу на житлово-комунальні послуги.

Наступною стадією є доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб. Відповідно до частини 3 ст. 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», порядок доведення до споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад розробляється і затверджується центральним органом

виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Той факт, що доведення до споживачів інформації про тарифи на житлово-комунальні послуги здійснюється в окремому порядку, і дає можливість виділяти це в окрему стадію провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги.

Остання стадія згаданого провадження полягає у реалізації рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги. Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» надання таких послуг здійснюється виконавцем (виробником) на підставі відповідного договору. Відповідно до статті 26 цього закону, до істотних умов договору між виконавцем/виробником та споживачем відноситься вичерпний перелік житлово-комунальних послуг, тарифи та їх складові на кожну з цих послуг, загальна вартість послуг. Відтак можна стверджувати, що реалізація рішення уповноваженого суб'єкта щодо встановлення тарифу на житлово-комунальні послуги полягає в укладенні виконавцем/виробником послуг договору зі споживачем, в якому вказаний відповідний розмір встановленого тарифу.

Відповідно до частини 7 статті 26 згаданого закону договір на надання послуг з централізованого опалення, послуг з централізованого постачання холодної води, послуг з централізованого постачання гарячої води, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що укладається виконавцем із споживачем – фізичною особою, яка не є суб'єктом господарювання, є договором приєднання. Це означає, що для усіх споживачів у договорі передбачається однаковий розмір тарифу.

Що стосується віднесення розглянутого провадження до існуючих у теорії видів адміністративних проваджень, то тут мають місце певні складнощі, пов'язані з тим, що це провадження має риси і правозастосовного, і правотворчого провадження. З одного боку, в результаті здійснення цього провадження встановлюється тариф на житлово-комунальні послуги, тобто, встановлюється певне правило, яке буде використовуватися кожного разу при укладанні договору на надання такої послуги. З іншого боку, в результаті такого провадження зазначений тариф застосовується у при укладенні конкретних договорів на надання послуг. Відтак в даному випадку можна вести мову про складну, змішану природу провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги.

В той самий час, з точки зору класифікації адміністративних проваджень, досить невдало можна вважати виділення такого виду проваджень, як змішані, оскільки це не відображає сутнісних характеристик провадження. З огляду на це, уявляється доцільним виділити такий вид адміністративних проваджень, як забезпечувально-погоджувальне адміністративне провадження. Така пропозиція обумовлена тим, що в результаті реалізації такого провадження здійснюється забезпечення інтересів надавачів та споживачів житлово-комунальних послуг шляхом погодження, збалансування їх інтересів.

Зазначена ідея підтверджується тим, що одним із основних завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері державного регулювання комунальних послуг є насамперед збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави. Вирішення цього завдання найбільшою мірою проявляється у діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні здійснюється у процесуальній формі. Зміст та характеристики діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги дають можливість виділити окремий вид відповідного адміністративного провадження, який можна віднести до забезпечувально-погоджувальних проваджень.

Оскільки, як показує аналіз нормативно-правового регулювання у самих різних сферах державного регулювання, видова різноманітність адміністративних проваджень виявляється значно більшою ніж традиційно вважалось, потребують перегляду та удосконалення теоретичні погляди на типологію адміністративного процесу, що і має стати напрямом подальших досліджень у цій сфері.

Література:

1. Про житлово-комунальні послуги / Закон України від 24 червня 2004 року № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України від 19.11.2004. – 2004. – № 47. – С. 1899. – Ст. 514.
2. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. – М.: «Юрид. лит.», 1976. – 280 с.
3. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук, 12.00.07 / О. М. Буханевич; Національний університет біоресурсів та природокористування. – К., 2009. – 27 с.
4. Адміністративне право України: [підручник] / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущий та ін.; За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
5. Курс адміністративного права України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / За заг. ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
6. Теория юридического процесса / Под. ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – С. 130.
7. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 21.

Яковлев П. О. Административно-процессуальные zasady определения тарифов на жилищно-коммунальные услуги

Аннотация. Статья посвящена характеристике процессуальной формы деятельности по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Доказывается существование отдельного административного производства по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги, описывается его структура.

Ключевые слова: процессуальная форма, тарифы на жилищно-коммунальные услуги, административный процесс, административное производство, производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Yakovlev P. Administrative and procedural grounds of tariff setting for housing and communal services

Summary. The article is devoted to the characteristic of the procedural form of the activity concerning the tariff setting for housing and communal services. The existence of the certain administrative procedure of the tariff setting for housing and communal services is proved and its structure is described.

Key words: procedural form, tariffs for housing and communal services, administrative procedure, administrative proceeding, procedure of tariff setting for housing and communal services.