

*Берлач Г. В.,
аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті докладно проаналізовано адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Як результат дослідження виявлено недоліки правового забезпечення цього суб'єкта публічного права. Зокрема, звернуто увагу на зміст повноважень, форм діяльності, принципів, які покладено в основу діяльності Національної комісії. Критично проаналізовано зміст основних завдань суб'єкта регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, а також правову природу його фінансування, що суперечить природі публічно-владних відносин. Звернуто особливу увагу на питання відповідальності суб'єктів у сфері регулювання ринку енергетики та комунальних послуг, наголошено на правовому закріпленні відповідальності регулятора перед населенням як сторони відносин купівлі-продажу у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, державне регулювання, енергетика та комунальні послуги, Національна комісія, суб'єкти природної монополії.

Постановка проблеми. Однією з умов формування та реалізації державної політики у сфері енергетики та комунальних послуг є ефективна діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації. Водночас аналіз їхньої діяльності свідчить про низку системних проблем, зокрема, нормативно-правового характеру. А це, у свою чергу, тягне за собою неврегульованість їхнього адміністративно-правового статусу, розмитість мети створення, недотримання принципів формування та функціонування, недосконалість взаємодії з іншими органами публічної адміністрації, невідповідність змісту та порядку реалізації контрольних проваджень, відсутність ефективного механізму юридичної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змісту адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації у сфері енергетики, зокрема Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, досліджували такі вітчизняні вчені: І.О. Анохіна, Г.І. Балюк, М.С. Блохін, Ю.В. Ващенко, М.А. Кордюкова, П.Г. Лахно, Р.С. Мельник, Є.В. Петров, Ю.С. Шемшученко, П.О. Яковлев та ін.

Докладний аналіз проблемних аспектів формування та реалізації адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, свідчить про недостатність його висвітлення у вітчизняній науковій літературі, незважаючи на значний інтерес суспільства до цього питання. Такий інтерес пояснюється неоднозначністю регуляторного змісту діяльності цього суб'єкта публічної адміністрації, що торкається інтересів чи не кожного нашого співвітчизника та підприємця під час ви-

значення вартості комунальних послуг. Також слід наголосити, що з прийняттям Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 р. адміністративно-правовий статус цього державного регулятора значно розширився, але водночас спричинив низку дискусійних моментів юридичного характеру як серед науковців, так і в експертному середовищі. Все це зумовлює нагальну потребу дослідження адміністративно-правового статусу Національної комісії у сфері адміністративних відносин.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі системного аналізу галузевого законодавства, наукових поглядів вітчизняних учених, а також практики функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, проаналізувати особливості її адміністративно-правового статусу та сформулювати пропозиції щодо підвищення ефективності її функціонування щодо державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Виклад основного матеріалу. Соціальний спокій у кожній демократичній державі забезпечується формуванням і дієвістю належного механізму забезпечення прав, свобод та інтересів приватних суб'єктів, зокрема й через створення сприятливих умов для проживання громадян. Вітчизняне законодавство визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. З метою та на виконання вищезазначеного держава як суб'єкт публічного права формує систему органів публічної адміністрації, які покликані забезпечити реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільного життя. До цієї категорії органів належить і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як постійно діючий незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [2].

Варто наголосити, що діяльність Національної комісії як державного регулятора має важливе як економічне, так і соціальне значення для споживачів і функціонування суб'єктів природних монополій у сфері енергетики та комунальних послуг. Більше того, на думку вітчизняних учених, суб'єкти публічної адміністрації, наділені публічними функціями, пов'язаними із здійсненням організаційного, фінансового тощо впливу на суб'єктів господарювання, є обов'язковими учасниками таких відносин [3]. Це, на нашу думку, пояснюється як широким колом споживачів, так і характером монопольного становища суб'єктів, які надають ці послуги.

Що стосується мети створення такого регуляторного органу, то законодавець вбачає її у досягненні балансу інтересів

споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави, забезпечення енергетичної безпеки, європейської інтеграції ринків електричної енергії та природного газу України. Як бачимо, головний акцент законодавця зроблено на інтересах споживачів, а вони завжди близькі до справедливої ціни та якості послуг [2].

Можемо спостерігати, що саме через мету створення цього органу простежується склад адміністративно-правового статусу Національної комісії, який, виходячи з аналізу сучасних наукових поглядів учених-адміністративістів, визначається як поєднання прав та обов'язків суб'єкта.

Аналізуючи зміст норм ст. 3 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 р. (надалі – Закон), можна зробити висновок, що права цього органу представлені через призму основного змісту діяльності Національної комісії, зокрема через нормативно-правове регулювання, ліцензування, формування цінової і тарифної політики, здійснення державного контролю тощо.

Така активна форма діяльності публічного органу розкриває зміст його повноважень, чим і формує його правосуб'єктність. Хотілося б звернути увагу на певну методологічну помилку законодавця, який у п. 1 ч. 2 ст. 3 Закону розглядає як рівноцінні за змістом поняття нормативно-правового регулювання та ліцензування чи формування політики. Варто взяти до уваги, що поняття «нормативно-правове регулювання» є загальним, таким, що охоплює практично всі повноваження, зазначені у п.п. 2–4 ст. 3 Закону. Тобто ліцензування є формою нормативно-правового регулювання відносин у сфері енергетики та комунальних послуг, таким, що якраз і визначається вимогами відповідних правових актів.

Не менший науковий інтерес викликає і зміст ч. 3 ст. 3 Закону, де наведено перелік основних завдань Національної комісії. Варто наголосити, що цей перелік не є вичерпним, що не свідчить про досконалість нормотворчої техніки суб'єкта законодавчої ініціативи. Насамперед варто звернути увагу на зміст п. 1, де зазначається завдання Національної комісії забезпечити ефективне функціонування та розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг [3].

Повертаючись до знань учених-економістів, можемо зазначити, що повноцінний ринок – це наявність значної кількості продавців та покупців, тобто це місце взаємодії продавців і покупців для визначення ціни та необхідної кількості товару. Ринок – це сукупність відносин (актів) купівлі-продажу товарів і послуг; спосіб взаємодії виробників і споживачів, заснований на децентралізованому, безособовому механізмі цінових сигналів. Він є механізмом розподілу товарів і послуг між членами суспільства шляхом добровільного обміну [4]. Таким чином, можна говорити про певну умовність щодо функціонування ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, адже ринок передбачає формування ціни за допомогою закону попиту та пропозиції.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. теж йдеться про умовність ринку в умовах монополії. Законодавець визначає природню монополію як стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що

виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у 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) [5].

Виходячи з вищевказаного, можемо констатувати, що законодавцем ринок в умовах монополії визначається більш ефективним за умови відсутності конкуренції. Водночас світова практика свідчить про протилежне, адже конкуренція неодмінно сприяє підвищенню якості товарів і послуг через боротьбу за споживача, що призводить до зниження вартості цих товарів та послуг.

Дещо відірваним від реального життя є також зміст п. 2 ч. 3. Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», де йдеться про сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів.

Наведене свідчить про завдання Національної комісії щодо сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг. Однак, як зазначалося вище, ринок в умовах монополії не може забезпечити інтереси його учасників, а саме покупців та продавців, оскільки він не повноцінно функціонує через присутність тут державного регулятора.

І останнє із завдань Національної комісії, яке сьогодні викликає соціальну напругу в країні, це реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг. Як бачимо, саме Національна комісія є основним ціноутворювачем, хоча вона не виступає ні покупцем, ані продавцем на кінцевому етапі відносин купівлі-продажу. Тобто Комісія із власних обґрунтувань виходить на ринок і встановлює кінцеву ціну на товари і послуги у сфері енергетики та комунальних послуг. Така позиція держави, а по суті, Національної комісії, могла б виглядати логічною, якби товар і послуги належали державі. Але беручи до уваги той факт, що як споживачі, так і суб'єкти господарювання у сфері енергетики та комунальних послуг є приватними, виникає риторичне питання: чому позиція Національної комісії є лояльною до суб'єкта господарювання, тобто продавця, не помічаючи при цьому інтереси споживача?

Більше того, жоден із суб'єктів господарювання у сфері енергетики та комунальних послуг не звертався до державного регулятора із проханням переглянути цінову і тарифну політику на відповідні товари і послуги. Навпаки, спостерігаємо поетапне системне підвищення тарифів як для населення, так і для господарюючих суб'єктів з ініціативи Національної комісії за підтримки Кабінету Міністрів України.

Для того, аби довести алогічність цінової і тарифної політики Національної комісії у сферах енергетики та комунальних послуг, звернімо увагу на державну політику у сфері пасажирських перевезень, що здійснюються приватними перевізниками як у містах, так і в міжміських сполученнях. Тут має місце постійне стримування росту цін на перевезення як засобами адміністративного, так і економічного характеру. Тобто держава, гарантуючи перевізнику середню рентабельність перевезень, вживає усі можливі заходи аби не допустити підвищення цін на проїзд. Тоді як на ринку енергетики та комунальних послуг маємо діаметрально протилежну позицію державного регулятора.

Певної уваги на предмет дослідження заслуговує і зміст основних принципів діяльності Національної комісії, що закріплені нормами ст. 4 Закону. Так, підтримуючи законодав-

ця, який визначив принцип законності, зважаючи на зміст ч. 2 ст. 19 Конституції України, головним серед інших, звернемо увагу на відсутність принципу верховенства права, який мав би доповнити принцип законності. Адже у відносинах публічно-правового характеру людиноцентристський зміст діяльності органів публічної адміністрації має складати основу відносин приватного суб'єкта з державою.

Щодо п. 5 ст. 4 Закону, норми якого визначають принцип справедливості, то не вдаючись у філософський зміст цієї категорії, варто наголосити на його безпредметності, адже Національна комісія має формувати свою діяльність, виходячи виключно з вимог норм законів. А пошук формату відносин, у яких має бути реалізованим принцип справедливості, може призвести до порушення балансу інтересів відносин купівлі-продажу.

Значну дискусію серед науковців та практиків викликає зміст ст. 13 Закону, якою визначено порядок сплати внесків на регулювання. Така форма фінансування органів державної влади далека від загальноприйнятої. Зокрема, нормами ч. 1 ст. 13 Закону регламентується обов'язок суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, сплачувати внески на регулювання з боку Національної комісії.

Нормами цієї статті визначено також базу нарахування внеску на регулювання, ставку внеску, строки і порядок притягнення до відповідальності за несплату внеску на регулювання або сплату його не в повному обсязі протягом кварталу, наступного за звітним.

Аналізуючи ст. 11 Закону, бачимо, що фінансування державного регулятора, його центрального апарату і територіальних органів здійснюється за рахунок надходження до спеціального фонду Державного бюджету України внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до ст. 13 Закону. Внески на регулювання зараховуються до доходів спеціального фонду Державного бюджету України, не підлягають вилученню та використовуються за цільовим призначенням на фінансування діяльності регулятора, його центрального апарату і територіальних органів [2].

Як бачимо, має місце кардинально протилежна форма фінансування органу державної влади, а саме Національної комісії, що не є поширеною у фінансуванні органів державної влади. Така форма фінансування виходить за межі переліку податкових платежів, що визначені Податковим кодексом України, до того ж саме поняття «внесок» не належить до категорії публічних, а може лише характеризувати відносини приватного характеру.

Як нам здається, дивним би виглядало намагання фіскальних органів вимагати, навіть за умови законодавчого закріплення, від суб'єктів господарювання сплати внесків на фінансування діяльності Державної фіскальної служби.

Сама ставка внеску на регулювання визначається державним регулятором щорічно шляхом ділення планового обсягу потреб у фінансуванні регулятора на чистий дохід платників внеску на регулювання від діяльності, що регулюється регулятором, за попередній рік. Ставка внеску на регулювання підлягає перегляду регулятором щоквартально з урахуванням обсягу чистого доходу платників внеску на регулювання від діяльності, що регулюється регулятором, за попередній квартал.

Щодо відповідальності, то у разі несплати внеску на регулювання або сплати його не в повному обсязі протягом квар-

талу, наступного за звітним, регулятор приймає рішення про накладення на такого платника внеску штрафу у розмірі 5 відсотків несплаченої суми внеску на регулювання [2].

Розглядаючи особливості змісту адміністративно-правового статусу Національної комісії, варто звернути також увагу на обов'язковий елемент правового статусу кожного суб'єкта, а саме його відповідальність.

Нормами ст. 23 Закону визначено умови та порядок відповідальності державного регулятора, зокрема за збитки, завдані суб'єкту господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, внаслідок прийняття регулятором неправомірного рішення, дій чи бездіяльності регулятора, такі збитки підлягають відшкодуванню в порядку, передбаченому законом. Отже, має місце лише майнова відповідальність державного регулятора за його протиправну діяльність.

Щодо відповідальності посадових осіб регулятора, то вони несуть персональну відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, за бездіяльність, невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, зокрема за розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю, у порядку, встановленому законом.

На перший погляд, Законом передбачено досить суворі заходи до порушників. Однак варто звернути увагу на зміст його бланкетних норм, що містяться у цій статті, адже жодним законом наразі такий порядок не врегульовано, тому питання відповідальності залишається суто теоретичним.

На нашу думку, в Законі порядок відповідальності в порядку паритетності мав би бути визначений, оскільки питання відповідальності суб'єктів господарювання за порушення порядку сплати внесків є досить детально регламентованим.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши зміст адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, можемо стверджувати, що він характеризується відповідними особливостями, зокрема:

- сферою регулювання, яка вирізняється широким колом суб'єктів ринку, представлених суб'єктами господарювання та населенням;
- невизначеною (сумнівною) правовою природою утворення Національної комісії через відсутність у Конституції України норми, яка б уповноважувала Президента України утворювати такі суб'єкти публічного права;
- порядком фінансування Національної комісії, що передбачає сплату внесків, які за своєю правовою природою належать до категорії приватних платежів;
- механізмом відповідальності господарюючих суб'єктів за порушення порядку сплати внесків;
- закріпленням окремих принципів, зокрема справедливості, які, виходячи зі свого правового змісту, не можуть бути реалізовані суб'єктом публічного права, діяльність якого має ґрунтуватися на принципах верховенства права і законності.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 20.09.2016 р. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 51. – Ст. 833.
3. Мельник Р.С. До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р.С. Мельник, Є.В. Петров // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2(12). – С. 8–14.

4. Ринок / Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%BA>.
5. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. № 30. – Ст. 238.

Берlach А. В. Особенности административно-правового статуса Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг в Украине

Аннотация. В статье детально проанализирован административно-правовой статус Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг. Как результат исследования выявлены недостатки правового обеспечения данного субъекта публичного права. В частности, обращено внимание на содержание полномочий, формы деятельности, принципы, которые положены в основу деятельности Национальной комиссии. Критически проанализировано содержание основных задач субъекта регулирования в сфере энергетики и коммунальных услуг, а также правовую природу его финансирования, что противоречит природе публично-властных отношений. Обращено особое внимание на вопросы ответственности субъектов в сфере регулирования рынка энергетики и коммунальных услуг, правового закрепления ответственности регулятора перед населением как стороны отношений купли-продажи в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, государственное регулирование, энергетика и коммунальные услуги, Национальная комиссия, субъекты естественной монополии.

Berlach G. Features of administrative and legal status of the National Commission for state regulation in the spheres of energy and communal services in Ukraine

Summary. The article analyzes in detail the administrative and legal status of the National Commission for state regulation in the energy and utilities. As a result of the study revealed the shortcomings of legal maintenance of the entity of public law. Particularly referred to the content of the powers of form, the principles underlying the activities of the Commission. Critically reviewed the content of the main tasks of the subject of regulation in the field of energy and utilities, as well as the legal nature of its funding that is contrary to the nature of publicly-imperious relations. Special attention has been paid to issues of responsibility of subjects in the field of market regulation of energy and utilities and also focuses on the legal assignment of duties and responsibilities of the regulator to the population as a party of relations of purchase and sale in the study area.

Key words: administrative-legal status, government regulation, energy and utilities, National Commission, subjects of natural monopolies.