

Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2013. – № 1062. – Випуск № 14. – С. 7-13.

10. Купрій В. / Аудит реалізації державної політики та громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Вісник Національної академії державного управління // Політологія і право. – С.175-180.

11. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

12. Лаціба, М.В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лаціба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2010. – 96 с.

13. Літвінов О.В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf>

14. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння / Вісник Національної академії державного управління // Механізми державного управління. – С. 112-119.

15. Мельник М.І. Антикорупційна діяльність в органах державної влади та її наукове забезпечення // Право України. – 2000. – № 3. – С. 67-71.

16. Молдован Е.С. Напрями запобігання та протидії корупції на державній службі: морально-ідеологічний аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mesmia.pdf>

17. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.

18. Шунін М.К. Аналітична записка на тему: «Громадська експертиза, як одна з форм участі громадян у прийнятті політичних рішень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civicexpert.in.ua/ge_yak_odna_iz_form_uchasti_gromadyan

УДК 342.9

ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ПРОВАДЖЕНЬ ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Яковлев П. О.,

здобувач Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна

Анотація: У статті розглядається проблема визначення правової природи провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Показано, що це провадження не може бути віднесене до жодного відомого виду адміністративних проваджень. Доводиться, що провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має ознаки одночасно адміністративного правотворчого та адміністративного правозастосовного провадження. Запропоновано його виділення в окремий вид адміністративних проваджень.

Ключові слова: житлово-комунальні послуги, тарифи на житлово-комунальні послуги, адміністративне провадження, адміністративне правотворче провадження, адміністративне правозастосовне провадження.

Аннотация: В статье рассматривается проблема определения правовой природы производства по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Показано, что данное производство не может быть отнесено ни к одному известному виду административных производств. Доказывается, что производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги имеет признаки одновременно административного правотворческого производства и административного правоприменительного производства. Предложено его выделение в отдельный вид административных производств.

Ключевые слова: жилищно-коммунальные услуги, тарифы на жилищно-коммунальные услуги, административное производство, административное правотворческое производство, административное правоприменительное производство.

Annotation: The article is devoted to the description of the executive procedures in administrative law. The possibility of distinguishing at minimum three procedures is grounded. They include the resolution execution concerning imposition of administrative penalties, executive procedure under Criminal executive code and executive procedure under the Law of Ukraine «About the Executive Procedure». The generalities of these executive procedures are distinguished.

Key words: administrative procedure, executive procedure, resolution execution concerning imposition of administrative penalties, execution of criminal penalties, forced execution.

Постановка проблеми. Останнім часом у суспільстві все більше уваги приділяється питанням тарифів на житлово-комунальні послуги. Проблеми, пов'язані із цими тарифами є різними, але немає таких людей, яких би ці проблеми не торкалися в тому чи іншому аспекті. Одним із важливих аспектів проблеми встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги є нормативно-правове регулювання відповідної діяльності уповноважених органів. При цьому, крім суто технічних питань виникає багато непорозумінь, які стосуються порядку

встановлення тарифів або, іншими словами, процесуальних засад зазначеної діяльності.

Те, що діяльність щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має здійснюватись у процесуальній формі, не викликає сумнівів. Проте питання про правову природу провадження в межах якого здійснюється така діяльність залишається відкритим, оскільки особливості такого провадження не дають можливості віднести його до відомих, а в адміністративному праві видів адміністративних проваджень.

Мета статті. Таким чином, метою цієї статті є визначення правової природи провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання видової різноманітності адміністративних проваджень є досить добре дослідженим у науковій літературі. Тією чи іншою мірою відповідні проблеми розкриті у працях О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, О.М. Миколенка, В.Д. Сорокіна, С.Г. Стеценка, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко та багатьох інших дослідників. У той самий час провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги до цього часу залишається практично не дослідженим.

Виклад основного матеріалу. 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 і б) певна професійна проінформованість такого суб'єкта стосовно 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].

Уважний аналіз положень Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в частині порядку встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги показує, що обидві зазначені вище вимоги повністю реалізовані і можна виділити такі стадії провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги:

- Формування тарифу на житлово-комунальні послуги.
- Затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.
- Доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб.
- Реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

Стадія формування тарифу на житлово-комунальні послуги 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 межах цієї стадії можна виділити два етапи: здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг; подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Особливістю цієї стадії є те, що діяльність у її межах 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, щоб цього уникнути в межах 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.

Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги також містить у собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів та 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 третьої 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. Власне 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 кожен 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 сьомої 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. Але спочатку розглянемо існуючі погляди на видову різноманітність адміністративних проваджень. Так, наприклад, М.М. Тищенко пропонує одразу дві класифікації адміністративних проваджень. За функціональною ознакою він виділяє:

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) [3, с. 211].

У загальному вигляді при класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, на думку М.М. Тищенко, можна подати таким чином: провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів; провадження з прийняття індивідуальних актів управління; провадження з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; провадження за зверненнями громадян; провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження із реалізації контрольно-наглядових повноважень; реєстраційно-дозвільне провадження; провадження з приватизації державного майна; діловодство; установче провадження [3, с. 212].

С.Г. Стеценко пропонує за характером адміністративної справи розрізняти юрисдикційні та неюрисдикційні провадження. Юрисдикційні провадження мають місце тоді, коли йдеться про вирішення справ. В основі яких є порушення норм права. До юрисдикційних проваджень відносяться:

а) провадження у справах про адміністративні правопорушення;

б) провадження в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;

в) дисциплінарні провадження;

г) провадження за скаргами громадян тощо.

Неюрисдикційні адміністративні провадження – провадження, спрямовані на вирішення справ позитивного характеру, що виникають у ході

виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації. Іншими словами, цей вид адміністративних проваджень має місце тоді, коли йдеться про вирішення справ, не пов'язаних із фактами правопорушень і правових спорів.

Види неюрисдикційних проваджень:

а) нормотворчі провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів;

б) установчі провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій та інших структур;

в) правозастосовні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права. Наприклад застосування заходів заохочення і стимулювання;

г) реєстраційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів;

д) атестаційні провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам (критеріям), необхідним для функціонування у певній сфері;

е) контрольно-наглядові провадження – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо здійснення контролю та нагляду у сфері державного управління тощо [4, с. 266-267].

Приблизно таку ж класифікацію пропонує Т.О. Коломоець, відзначаючи при цьому, що останнім часом в юридичній літературі висловлюються пропозиції щодо віднесення до юрисдикційних проваджень (шоправда з певними застереженнями) виконавчого провадження [5, с. 237].

На думку О.В. Кузьменко можна говорити про три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські.

Адміністративно-процедурні провадження характеризуються тим, що метою діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків, зокрема щодо реалізації законних прав та інтересів громадян. Метою цих проваджень є реалізація публічно-правових функцій, так званого безконфліктного змісту. Відповідно адміністративно-процедурні провадження можна підрозділити на «управлінські», «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян» [6, с. 390].

Адміністративно-деліктні провадження – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень та винесення постанов, їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру. До даної групи належать: провадження у справах про адміністративні проступки; провадження по застосуванню заходів припинення (наприклад, огляд речей, індивідуальний огляд тощо) [6, с. 391].

Але, річ у тим, що провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги 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 укладанні конкретних договорів на надання послуг.

Результатом діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги є прийняття правового акту, який має значну кількість ознак нормативно-правового акту.

У науковій літературі під нормативно-правовим актом, як правило, розуміють офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на те суб'єктом у визначеній законодавством формі та за встановленою процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має не персоналізований характер і розрахований на неодноразове застосування [6, с. 200].

У той самий час, виходячи із особливостей державного регулювання суб'єктів природних монополій, акти, якими встановлюються ціни/тарифи на їх послуги, мають персоналізований характер, оскільки вони адресовані саме суб'єкту природних монополій. Підтвердженням цього є Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 року № 146 «Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг» [7]. У п.1 зазначеної Постанови вказано: «Встановити тарифи на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню такими суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг». Далі перелічується більше ста персоналізованих суб'єктів господарювання, що надають такі послуги.

Що стосується такої ознаки нормативно-правового акту, як неодноразовість застосування, то цілком очевидно, що норма про встановлення розміру цін/тарифів на житлово-комунальні послуги застосовується (використовується) кожного разу, коли виробник/постачальник житлово-комунальних послуг укладає договір на надання таких послуг із кожним конкретним споживачем [8, с. 131].

Отже, з одного боку провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги завершується виданням акту, який має ознаки нормативно-правового, а відтак його слід відносити до адміністративно-правотворчих проваджень. З іншого боку, при цьому вирішується одразу велика кількість індивідуальних справ, тобто виробники/постачальники житлово-комунальних послуг отримують тариф, який мають використовувати у своїй діяльності.

На нашу думку, наведені обставини не дозволяють віднести провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні

послуги до відомих видів адміністративних проваджень, а відтак їх необхідно виділити в окремий вид адміністративних проваджень. При цьому підбір назви для такого провадження, яке б точно відображало його характеристики представляє певні складнощі, оскільки в ньому необхідно поєднати і правотворчі, і правозастосовні ознаки. У той самий час використання прикметників «комплексний» або «змішаний» не дає уявлення про особливості відповідного провадження.

Більшою мірою, на нашу думку, сутність дослідженого провадження можна відобразити у такій назві, як «нормативно-правореалізаційне адміністративне провадження». Така назва акцентує одночасно увагу і на нормотворчому характері провадження, і на його правореалізаційній складовій.

Висновки. Підсумовуючи викладене можна зробити висновок про те, що діяльність уповноважених суб'єктів щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється у процесуальній формі. Остання реалізується у відповідному адміністративному провадженні, яке має ознаки одночасно нормотворчого адміністративного провадження та правозастосовного адміністративного провадження. Відтак воно може бути названо адміністративним нормативно-правореалізаційним провадженням і визнано окремим видом адміністративних проваджень.

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що пошук та обґрунтування існування нових видів адміністративних проваджень є досить перспективним напрямом досліджень у галузі адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 року № 1875-IV. – Відомості Верховної Ради України. – 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. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін.; за аг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / За аг. ред. Т.О. Коломосьць. – К.: Істина, 2009. – 480с.
6. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
7. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 № 146.
8. Яковлев П.О. Про правову природу актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Часопис Київського університету права. – 2014. – №4. – С. 129-132.