

УДК: 342.951

ORCID: 0000-0002-7630-6298

e-mail: kushch.pli @ukr.net

Oleksii Ye. Kushch,

Associated Professor at the Department of Constitutional, and Administrative, Environmental and Labour Law (Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University)

Куц Олексій Євгенович,

доцент кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права (Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого)

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРИ ВСТАНОВЛЕННІ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

RESPONSIBILITY OF AUTHORITIES IN ESTABLISHING TARIFFS FOR HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Анотація. Стаття присвячена проблемним питанням притягнення окремих уповноважених суб'єктів публічного адміністрування до юридичної відповідальності при встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги. Підкреслюється, що належне забезпечення прав громадян в сфері житлово-комунального господарства з боку суб'єктів владних повноважень можливе лише в контексті усвідомлення останніми своєї неминучої юридичної відповідальності за порушення чи обмеження таких прав. І в першу чергу це усвідомлення залежить від чіткого нормативно-правового регулювання такої відповідальності. Закцентовано увагу на таких різних за своїм правовим статусом органах публічної влади, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та виконавчі комітети місцевих рад, оскільки саме вони уповноважені встановлювати тарифи

на більшість житлово-комунальних послуг. Проаналізовано як загальне законодавство в сфері житлово-комунального господарства, так і спеціальні норми, що закріплюють особливості функціонування цих суб'єктів владних повноважень, уповноважених на встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Констатовано, що на рівні загального законодавства в сфері житлово-комунального господарства юридична відповідальність суб'єктів владних повноважень за правопорушення при тарифоутворенні були закріплені в попередньому Законі «Про житлово-комунальні послуги» 2004 р. Чинний же однойменний Закон цих питань не регулює, що, на наше переконання, є прогалиною та потребує виправлення. В контексті цього досліджено законодавство, що регулює правовий статус вищезазначених органів публічної влади та виокремлено проблемні питання юридичної відповідальності як цих суб'єктів в цілому, так і їх посадових осіб за правопорушення у сфері тарифоутворення. Надаються конкретні пропозиції по вдосконаленню контролю та окремих питань юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень за правопорушення в сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Ключові слова: тарифоутворення, житлово-комунальні послуги, відповідальність, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, виконавчі комітети місцевих рад.

Summary. The article is devoted to the problematic issues of bringing certain authorized subjects of public administration to justice in setting tariffs for housing and communal services. It is emphasized that the proper protection of the rights of citizens in the field of housing and communal services by the subjects of power is possible only in the context of the latter's awareness of their inevitable legal responsibility for violating or restricting such rights. And first of all, this awareness depends on a clear legal regulation of such liability. Emphasis is placed on such different bodies of public

authority, such as the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities and the executive committees of local councils, as they are authorized to set tariffs for most housing and communal services. Both the general legislation in the field of housing and communal services and the special norms that fix the peculiarities of the functioning of these subjects of power, authorized to set tariffs for housing and communal services, are analyzed.

It was stated that at the level of general legislation in the field of housing and communal services the legal responsibility of subjects of power for offenses in tariff formation were enshrined in the previous Law "On Housing and Communal Services" in 2004. The current Law does not regulate these issues. In our opinion, there is a gap and needs to be corrected. In this context, the legislation regulating the legal status of the above-mentioned public authorities has been studied and the problematic issues of legal responsibility of both these entities in general and their officials for offenses in the field of tariff formation have been identified. Specific proposals are provided to improve the control and certain issues of legal responsibility of the subjects of power for offenses in the field of setting tariffs for housing and communal services.

Keywords: tariff formation, housing and communal services, responsibility, National Commission for State Regulation of Energy and Communal Services, executive committees of local councils.

Постановка проблеми. Однією з юридичних гарантій належної діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб і, як наслідок цього – забезпечення прав людини, виступає встановлення відповідальності за порушення або обмеження цими суб'єктами таких прав. Тому, останнім блоком адміністративної відповідальності в аналізованій галузі вважаємо питання відповідальності суб'єктів владних повноважень за правопорушення у галузі ЖКГ.

Найбільш яскраво таку відповідальність можна прослідкувати на прикладі відповідальності цих суб'єктів за правопорушення у сфері тарифоутворення, оскільки на сьогодні ці питання врегульовані найбільше.

Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень. Дослідженню питань тарифоутворення та відповідальності суб'єктів владних повноважень присвятили свої наукові праці Ю. А. Голодник, О. Ю. Корчміт, І. А. Островський, В. Л. Рибачук, К. В. Чичуліна, П. О. Яковлев, О. Б. Ярош та інші. Однак, ці питання не втрачають своєї актуальності. Навпаки, стан заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги безпосередньо залежить від їхнього розуміння прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень при встановленні тарифів на відповідні послуги. Така діяльність, в свою чергу, забезпечується ефективним механізмом юридичної відповідальності. Це зумовлюють необхідність подальшого наукового пошуку шляхів вдосконалення вищезазначених питань.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень при встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги та розробка науково обґрунтованих пропозицій вдосконалення законодавства з цих питань.

Виклад основного матеріалу. Підґрунтя юридичної відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб за правопорушення у сфері тарифоутворення були закріплені на рівні ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» 2004 р., ч. 7 та 8 стаття 31 якого містила положення, згідно з яким центральні органи виконавчої влади, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у відповідній сфері, несуть відповідальність за наслідки встановлення або регулювання цін/тарифів, що змінюються ними відповідно до їхніх повноважень. Національні комісії, що здійснюють державне регулювання у відповідній сфері, у разі зміни цін/тарифів на послуги/товари, які призвели до непередбачених витрат виконавців/виробників зобов'язані відшкодувати в повному обсязі збитки, зумовлені такими змінами, протягом поточного

фінансового року та до затвердження нового бюджету [1]. Не зрозуміло чому окреслена норма обмежувалася саме випадками зміни, а не формування тарифів чи затвердження їх на старому рівні. Новий же ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 р. [2] цих питань взагалі не регулює, що на наше переконання є недопустимим та потребує включення цих питань, як загальних засад функціонування всіх підгалузей житлово-комунального господарства.

На сьогодні такою комісією є національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП або Регулятор). Відповідно до п.11 ч.1 ст.4 ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» одним з основних принципів діяльності Регулятора є відповідальність за прийняті рішення. Зазначена засада знайшла своє втілення у ст. 23 Закону, яка присвячена врегулюванню відповідальності Регулятора.

Частиною 1 цієї статті закріплено правило, згідно з яким збитки, завдані суб'єкту господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, внаслідок прийняття Регулятором неправомірного рішення, дій чи бездіяльності Регулятора, підлягають відшкодуванню в порядку, передбаченому законом [3]. Ця норма є відображенням закріпленої у ст. 56 Конституції України гарантії дотримання прав і свобод – права кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [4]. Проте на відміну від конституційної гарантії ч. 1 ст. 23 Закону обмежує наслідки як елемент об'єктивної сторони правопорушення лише збитками, тобто майновою шкодою. Про необхідність закріплення саме шкоди, а не збитків свідчить можливість спричинення суб'єкту господарювання, який є юридичною особою, поряд з майновою, ще й моральної шкоди у разі приниження ділової репутації.

З однієї сторони, правова позиція Конституційного Суду України, висловлена у рішенні 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) [5], дає підстави вважати, що дія розділу II Конституції України, де і закріплено зазначену вище конституційно-правову гарантію, поширюється виключно на фізичних осіб. З іншої сторони – сама стаття 56 Основного Закону не встановлює будь-яких обмежень щодо кола осіб, на яких поширюється її дія, відображаючи такий підхід у конструкції «кожен має право...», а також позиція КСУ, яка була використана ним пізніше у справі про відшкодування витрат на юридичні послуги у господарському судочинстві та знайшла своє втілення у рішенні 11 липня 2013 року № 6-рп/2013 [6], що надає можливість поширювати дію відповідних норм Конституції на юридичних осіб. Тому, на наше переконання, звужувати обсяг відповідальності Регулятора не доцільно.

Крім того, йдеться про збитки, що можуть бути завдані лише суб'єкту господарювання. В той же час, випадки завдання збитків споживачам послуг внаслідок прийняття неправомірного рішення, дій чи бездіяльності Регулятора не знайшли свого окремого правового регулювання у профільному Законі. Також відшкодуванню підлягають збитки, що були завдані суб'єкту господарювання, що провадить діяльність лише у сферах енергетики та комунальних послуг. Але неправомірні діяння Регулятора можуть призвести до збитків суб'єктам господарювання і в інших сферах діяльності.

Досліджуючи природу правовідносин по відшкодуванню шкоди, заподіяної здійсненням влади, О.В. Михайленко приходить до висновку, що являючи собою відновлення приватних майнових і особистих немайнових благ особистості, правовідносини з відшкодування шкоди, заподіяної здійсненням влади, представляють собою не що інше, як цивільно-правовий спосіб захисту приватних, майнових і особистих немайнових прав, спрямований на їх відновлення, що є виключно його рисою, що відрізняє від інших видів правового захисту [7, с. 127]. Дана позиція вбачається нам достатньо аргументованою, адже

однією з ознак юридичної відповідальності публічних органів та посадових осіб є несприятливі правові наслідки для відповідального суб'єкта за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків по відношенню до інших учасників правовідносин і фактичне їх настання [8, с. 46]. Враховуючи, що джерелом сплати компенсації є державний бюджет, говорити про негативні наслідки для членів НКРЕКП не доводиться.

Тому, актуальним в аспекті нашого дослідження є також відповідальність цих осіб перед державою. Окремі проблеми виникають вже при аналізі можливості притягнення Регулятора до відповідальності.

Найбільш істотною зміною у зв'язку із прийняттям ЗУ «Про НКРЕКП» стало закріплення, по-перше, статусу Регулятора та, по-друге, гарантії незалежності, відповідно до якої під час виконання своїх функцій та повноважень відповідно до закону останній діє самостійно та незалежно від будь-якого іншого органу. Такий підхід спричинив появу двох значних державно-правових проблем. На першу з них неодноразово наголошувалось експертами Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України у відповідних висновках та зауваженнях. Так, на момент прийняття Закону «Про НКРЕКП» Комісія була органом, що не належала до жодної гілки влади, але, водночас, наділена компетенцією у сфері виконавчої влади [9; 10; 11]. Така ситуація змінилась тільки після прийняття рішення Конституційним судом України [12], який, підтримуючи цю позицію, визнав ряд положень вищезгаданого Закону неконституційними, та викладення статусу Регулятора в новій редакції Закону.

Другою проблемою є відсутність органу контролю за НКРЕКП «зادля забезпечення незалежності» останньої. Єдиним органом, який може вплинути відповідно до закону на юридично значущі діяння НКРЕКП, є суд, який набуває такого впливу, по-перше, лише у разі порушення прав, свободи або інтересів особи, а по-друге – лише у разі звернення уповноважених на це законом осіб. За

умови збереження за НКРЕКП статусу органу виконавчої влади така ситуація не мала б місця.

Щодо індивідуальної відповідальності членів НКРЕКП, згідно з ч. 2 ст. 23 ЗУ «Про НКРЕКП» посадові особи Регулятора несуть персональну відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, за бездіяльність, невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, у тому числі за розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю, у порядку, встановленому законом. Зазначена конструкція відповідальності є загальною, не містить будь-якої конкретизації та за своїм змістом є відсилною до норм законів у галузях кримінального, адміністративного та цивільного права. Але, враховуючи, що до складу Регулятора входять сім членів, у тому числі Голова, а рішення Регулятора вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше чотирьох членів Регулятора, присутніх на засіданні (ч. 1 ст. 8 та абз. 2 ч. 5 ст. 14 ЗУ «Про НКРЕКП»), можливість настання персональної відповідальності за прийнятті Регулятором рішення вбачається достатньо проблематичною.

Щодо іншого суб'єкта публічної влади, уповноваженого затверджувати (встановлювати) тарифи на житлово-комунальні послуги - органів місцевого самоврядування. Як вже зазначалося вище, нормативно закріпленою основою відповідальності зазначених суб'єктів у сфері тарифоутворення слугують як положення старого ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» (абз. 1 ч. 3 та ч. 4 ст. 31), так і ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [13].

ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» 2004 р. закріплював у ч. 4 ст. 31 гарантію для суб'єктів господарювання, яка за своїм змістом є заходом відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері тарифоутворення. Так, у разі встановлення останнім тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможлиблює отримання прибутку, орган, який їх затвердив, зобов'язаний відшкодувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям/виробникам різницю між встановленим розміром цін/тарифів та

економічно обґрунтованими витратами на виробництво цих послуг. У порівнянні з аналогічною нормою щодо органів державної влади, яка закріплена у ч. 7 ст. 31 цього ж Закону, висвітлене вище положення встановлює обмежений розмір відповідальності – лише у розмірі завданих збитків. Такий підхід відображено також у ч. 8 ст. 31 цього ж Закону та ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», на що нами зверталася увага раніше, тому повторно аналізувати доцільність такого підходу не будемо.

Зі змісту положень ст.ст. 74-77 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» виходить, що посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті рад є самостійними суб'єктами відповідальності перед територіальною громадою, державою, фізичними та юридичними особами. Підставами для притягнення до відповідальності перед державою виступають порушення Конституції або законів України, а перед фізичними чи юридичними особами - прийняття неправомірних рішень, вчинення неправомірних дій або бездіяльності. На увагу заслуговує наявність, на відміну від аналогічних положень ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», диференціація відповідальності залежно від суб'єкта прийняття неправомірних рішень, вчинення неправомірних дій або бездіяльності. Якщо рішення, дії чи бездіяльність приймаються чи вчиняються органом місцевого самоврядування – то відшкодування здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, а якщо посадовою особою органу – то за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом (ст. 77). Це сприяє збереженню коштів місцевої громади у разі встановлення конкретної особи, що є винною у протиправній поведінці, а також превентивно впливає на посадових осіб, які усвідомлюють невідворотність індивідуалізованої відповідальності. Такий підхід, на нашу думку, слід використати і у врегулюванні відповідальності посадових осіб НКРЕКП.

Проте, як ми зазначали вище, правовідносини з відшкодування шкоди, заподіяної здійсненням влади є цивільно-правовим способом захисту приватних прав. Але проголошена самостійність місцевого самоврядування не означає, що система місцевого самоврядування повністю відокремлена від державної влади. З одного боку, державна влада зобов'язана сприяти розвитку місцевого самоврядування, з іншого - місцеве самоврядування повинне здійснюватися в рамках закону і нести відповідальність не тільки перед місцевою громадою, а й перед державою (колективну та персональну). Говорячи про відповідальність перед громадою, М.М. Черногор пропонує застосування таких санкцій, як попередження про можливість розпуску; дострокове припинення повноважень органу; відзив депутата. Але, приймаючи таке рішення, населення на володіє повноваженнями забезпечити його виконання, в тому числі застосуванням примусу. Реалізація ж відповідальності перед громадою реалізується державою. Крім того, органи державної влади, що делегували повноваження органам місцевого самоврядування, здійснюють контроль як за законністю, так і за доцільністю рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих для реалізації переданих повноважень. Таким чином, в рамках здійснення такого контролю орган державної влади повинен мати повноваження скасовувати недостатньо обґрунтовані або ті, що суперечать законодавству рішення органів місцевого самоврядування. Несумлінне здійснення зазначених повноважень тягне настання негативних правових наслідків для органу місцевого самоврядування. Санкцією в даному випадку може бути вилучення з компетенції відповідного органу місцевого самоврядування раніше переданих державних повноважень і повернення до державного бюджету відповідного рівня переданих для їх здійснення матеріальних і фінансових коштів [8, с. 127, 148, 170, 175-176].

Основною проблемою персональної відповідальності виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті рад є колегіальність прийняття рішення про встановлення тарифів та можливість, на відміну від процедури, що має місце щодо НКРЕКП, здійснення легального впливу на цей процес зі сторони

інших суб'єктів публічної влади. Тому, у разі прийняття рішення про встановлення необґрунтованих тарифів, посадових осіб виконавчих комітетів місцевих рад притягти до відповідальності майже неможливо.

Висновки та пропозиції. Таким чином, на підставі викладеного вище можемо зробити висновок про існування на даний час недостатньо ефективного механізму відповідальності органів публічної влади, зокрема, уповноважених формувати тарифи на житлово-комунальні послуги – НКРЕКП та виконавчі комітети місцевих рад, а також їх посадових осіб. При цьому, на нашу думку, вдосконалення потребують, як інститут адміністративної відповідальності за порушення прав та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, так і відповідальність інших видів (конституційна, муніципальна, тощо).

Література

1. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 № 1875-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 47. ст. 514.
2. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 1. ст. 1.
3. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. ст. 833.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 № 1-рп/99. *Офіційний Вісник України*. 1999. № 7. Ст. 255.
6. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням Приватного малого підприємства - фірми „Максима“ щодо

офіційного тлумачення положень частини першої статті 59 Конституції України, частини першої статті 44 Господарського процесуального кодексу України (справа про відшкодування витрат на юридичні послуги у господарському судочинстві) від 11.07.2013 № 6-рп/2013. *Офіційний Вісник України*. 2013. № 57. Ст. 2061.

7. Михайленко О.В. Имущественная ответственность за вред, причиненный осуществлением публичной власти : теоретические аспекты и проблемы ее реализации на практике. Москва: Волтерс Клувер, 2007. 352 с.

8. Черногор Н.Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. Москва: ИД «Юриспруденция», 2007. 304 с.

9. Висновок від 11.04.2016 року на проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» № 2966-д від 19.02.2016. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=38337> 1. (дата звернення до ресурсу: 20.01.2022).

10. Зауваження від 01.06.2016 року до проекту Закону України про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 2966-д. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=39010> 4. (дата звернення до ресурсу: 20.01.2022).

11. Зауваження від 21.09.2016 року до проекту Закону України про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 2966-д. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=40031> 0. (дата звернення до ресурсу: 20.01.2022).

12. 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 № 5-р/2019. *Офіційний Вісник України*. 2019. № 56. Ст. 1949.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.