

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Андрійко Ольги Федорівни на дисертацію
ЯКОВЛЄВА Павла Олександровича «Адміністративно-правові засади
регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право.**

Різноманітність відносин, які регулюються за допомогою норм адміністративного права обумовлює те, що у багатьох сферах адміністративно-правового регулювання створюються досить специфічні правові режими. До таких сфер із впевненістю можна віднести сферу регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Підвищена соціальна важливість даних відносин, залучення до них практично усіх громадян, суперечність інтересів учасників даних відносин роблять їх з одного боку досить складними у регулюванні, а з іншого такими, що вимагають постійної уваги законодавців та перманентного удосконалення. Зазначені обставини вимагають створення надійної наукової основи для вирішення проблем встановлення оптимальних тарифів на житлово-комунальні послуги і значну роль тут мають відігравати саме правові механізми і, у першу чергу, це мають бути механізми адміністративно-правові, оскільки саме держава виступає у відповідних відносинах гарантом досягнення балансу інтересів виробників і споживачів житлово-комунальних послуг через державне регулювання відповідних тарифів. З огляду на це тема дисертаційного дослідження П. О. Яковлєва є актуальною і своєчасною.

Крім того, незважаючи на те, що питання тарифів на житлово-комунальні послуги є надзвичайно важливими, науковці обходять увагою відповідну тематику, очевидно в силу її конкретності. У результаті відчувається явний брак досліджень дисертаційного рівня у даній сфері. Ця обставина також свідчить на користь актуальності теми, обраної дисертантом.

Якість будь-якого дисертаційного дослідження обумовлюється об'єктивністю та достовірністю його результатів. У свою чергу об'єктивність та достовірність результатів забезпечується використанням у дослідженні належного методологічного інструментарію. У рецензованому дисертаційному дослідженні П. О. Яковлева використовуються загальновизнані філософські підходи, загальнонаукові, спеціально-наукові та конкретно-наукові методи пізнання, зокрема такі, як діалектичний та системний підходи, системний, структурно-функціональний, формально-юридичний, логіко-семантичний, порівняльний, історичний та інші методи.

Слід відзначити, що обираючи як предмет дисертаційного дослідження адміністративно-правові засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, автор досить чітко виділив ключові елементи відповідних засад і відповідно побудував структуру дослідження. Ця структура є логічною і повністю відповідає його меті і завданням, що власне і забезпечує цілісність дослідження.

Складність досліджуваної теми з одного боку та її малодослідженість з іншого, дають значний простір для наукового пошуку, а відтак і можливості для отримання науково нових результатів. Власне можна сказати, що дисертація П. О. Яковлева значною мірою виправдовує такі очікування і містить досить значну кількість положень, які можна позитивно оцінити з точки зору їх наукової новизни. При цьому, відповідні положення дають можливість оцінити рівень наукової новизни результатів дисертаційного дослідження як цілком достатній для праць такого рівня.

Дослідження починається із розділу присвяченого загальнотеоретичним засадам державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги і в рамках визначення цих засад автор наголошує на тому, що під державним регулюванням житлово-комунальних послуг слід розуміти діяльність держави в особі уповноважених органів, що полягає у здійсненні владного впливу на виробників або постачальників житлово-комунальних послуг, що полягає у встановленні правил та умов надання

таких послуг в необхідному обсязі, з належним рівнем якості та на підставі економічно обґрунтованих тарифів.

Новизна цього положення полягає в тому, що автор зробив вдале узагальнення ознак притаманних державному регулюванню у відповідній сфері, але окремо слід відмити його методологічну коректність і згадування в ньому економічно обґрунтованих тарифів, що дає автору можливість в подальшому говорити о державному регулюванні тарифів на житлово-комунальні послуги, виділяти відповідні функції і описувати принципи такого регулювання.

Власне першим значним здобутком автора у рецензованому дослідженні є узагальнення функцій державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, яких автор виділяє аж сім. І, хоча окремі функції у відповідному переліку виглядають як складові інших функцій, в цілому з поглядом автора варто погодитись. Тим більш, що на основі зазначеного переліку функцій і будується структура подальшого дослідження.

Досить корисними і цікавими є міркування автора стосовно принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. До принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги автор відносить такі, як принцип нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку; принцип відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво; принцип єдності порядку формування тарифів для всіх регіонів України та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг; принцип відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства; принцип гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги.

Всі виділені принципи досить детально описані в окремому підрозділі дисертації, що, безумовно є позитивним моментом дисертації.

Детальний аналіз функцій і принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги дає автору можливість сформулювати вимоги до нормативної моделі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, що можна повною мірою віднести до положень з елементами наукової новизни. При цьому слід відзначити підхід, який автор використовує для переходу від характеристики функцій та принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, до нормативної моделі відповідних відносин. Для цього автор використовує власний погляд на зміст та структуру механізму адміністративно-правового регулювання, що й обумовлює позитивний результат.

Другий розділ дисертації П. О. Яковлєва, присвячений адміністративно-правовому регулюванню встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, виявився більш насиченим положеннями з елементами наукової новизни у порівнянні з попереднім.

Перш за все слід відмітити правильність акценту саме на встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги, як самий проблематичний елемент відповідних відносин. Усі підрозділи другого розділу дисертації присвячені відповідно елементам адміністративно-правового регулювання, а саме правовому статусу суб'єктів відносин регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, процесуальним засадам встановлення цих тарифів, характеристиці правових актів, якими такі тарифи встановлюються тощо.

На нашу думку, саме в цьому розділі містяться найбільш цікаві і цінні з позицій наукової новизни положення. При цьому, якщо стосовно суб'єктів владних повноважень в основному здійснюється узагальнення їх повноважень щодо регулювання тарифів із відповідними пропозиціями щодо їх розмежування, то стосовно суб'єктів господарювання робляться й висновки теоретичного характеру. Автор слушно зауважує, що повноваження суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги мають подвійну природу. З однієї сторони, вони, як учасники відносин державного регулювання наділені правом формувати

тарифі на житлово-комунальні послуги, а з іншої – здійснювати це формування в жорстких рамках методик, прийнятих суб'єктами владних повноважень у цій сфері.

Однім із найбільш вагомих елементів дисертаційного дослідження П.О. Яковлєва є дослідження процесуальної форми діяльності щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Автором ретельно аналізується ця діяльність, виділяються відповідні стадії та етапи і в результаті робиться слушний висновок про існування окремого виду адміністративних проваджень щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

З позицій наукової новизни варто відмітити сформульовані автором положення про те, 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 при укладенні конкретних договорів на надання послуг. На думку автора, яку можна підтримати, 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.

У даному питанні автор йде і далі, намагаючись дати певну назву охарактеризованому ним провадженню, зокрема пропонується назва «нормативно-правореалізаційне адміністративне провадження» або «забезпечувально-погоджувальне адміністративне провадження». На нашу думку, ці пропозиції не позбавлені логіки, але все ж таки, такі назви є складними для сприйняття. Хоча слід відмітити позитив від того, що автор прагне до завершеності результатів дослідження і в питаннях пошуку назв до виділених ним явищ.

Позитивно, з позицій наукової новизни, слід оцінити і зусилля автора щодо характеристики правових актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги.

Зокрема автор зауважує, що ознаки правових актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги, зокрема відповідні рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, не повною мірою відповідають ознакам нормативно-правових актів сформульованим як у теорії так і в правових актах, що регламентують питання державної реєстрації нормативно-правових актів. Зокрема, зазначеним актам властива ознака персоніфікації, яка не є притаманною нормативно-правовим актам у класичному розумінні.

У цьому сенсі автор правильно акцентує увагу на тому, що, оскільки ключовою ознакою нормативно-правового акта є, у першу чергу, його нормативність, можна вважати доцільним виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

Третій розділ дисертації присвячений значною мірою прикладним проблемам державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме проблемам державного контролю у цій сфері та забезпеченню законності.

Підрозділ, присвячений питанням державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, досить вдало структурований. Перш за все автор виділяє декілька напрямів здійснення державного контролю у цій сфері, а саме контроль за економічною обґрунтованістю тарифів; контроль за виконанням суб'єктами господарювання, що надають житлово-комунальні послуги, вимог нормативно-правових актів щодо застосування тарифів на житлово-комунальні послуги; контроль за правильністю розрахунків плати за спожиті житлово-комунальні послуги на основі затверджених тарифів.

Потім, по кожному напрямку здійснюється аналіз сучасного стану правового регулювання і формулюються пропозиції щодо його

удосконалення. Зокрема не позбавлена раціональності пропозиція стосовно того, що функція встановлення тарифів має бути відділена від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю. Автор відстоює позицію, відповідно до якої Національна комісія з регулювання комунальних послуг має здійснювати контроль за розрахунком економічно обґрунтованих витрат і давати остаточний висновок стосовно їх обґрунтованості. Для реалізації цієї функції пропонується створити регіональні представництва такої комісії, які мають здійснювати контроль у сфері надання житлово-комунальних послуг взагалі, а не тільки з питань розміру тарифів. У свою чергу, встановлювати тарифи мають органи місцевого самоврядування.

Що стосується підрозділу присвяченого питанням забезпечення законності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, основну увагу тут зосереджено на проблемах адміністративної відповідальності. В рамках даного підрозділу автор здійснює цікавий аналіз нормативних конструкцій відповідальності у зазначеній сфері, виділяє існуючи суперечності і недоліки правового регулювання, виявляє прогалини тощо. На підставі зазначеного аналізу автор формулює кілька цікавих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання відносин відповідальності у цій сфері.

Слід відзначити, що у даному підрозділі автор намагається розглянути проблеми юридичної відповідальності не лише з позицій Кодексу України про адміністративні правопорушення чи окремих профільних законів, наприклад таких, як Закон України «Про теплопостачання», але й з більш загальних позицій, наприклад з позиції відповідальності суб'єктів природних монополій та з позицій законодавства про захист економічної конкуренції.

В цілому, як офіційний опонент, я можу стверджувати, що П. О. Яковлев успішно впорався із поставленими перед дисертаційним дослідженням задачі та отримав результати, які характеризуються належним рівнем наукової новизни і мають як теоретичне, так і практичне значення.

Дисертація виконана самостійно з використанням сучасних досягнень науки адміністративного права. Одержані наукові результати та висновки, що містяться у дисертації, сформульовані та обґрунтовані на базі особистих теоретичних та практичних досліджень автора.

Позитивно, в цілому, оцінюючи дисертаційне дослідження П. О. Яковлева і належний рівень його науково-теоретичних і практичних результатів, слід звернути увагу й на певні недоліки, що мають місце у змісті дисертації, зокрема такі, що потребують, на мою думку, додаткових пояснень з боку автора:

1. Тема дисертації звучить як «Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги». У зв'язку з цим складається враження, що крім державного регулювання є й інші види регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, що здійснюються на адміністративно-правових засадах. В той самий час зміст дисертації присвячений в основному адміністративно-правовим засадам саме державного регулювання у цій сфері, що у принципі є вірним.

2. На стор. 29 дисертації зазначається: «Цікавим моментом правового регулювання порядку встановлення тарифів на теплову енергію є використання як одиниці вимірювання теплової енергії так званої «гігакалорії». Гігакалорія – це кількість теплової енергії, необхідної для нагрівання тонни води на один градус Цельсія. В той самий час, Міжнародна організація законодавчої метрології... визнає гігакалорію одиницею, «які мають бути вилучені з обігу як можна швидше там, де вони використовуються у даний час, і які не повинні вводитися, якщо вони не використовуються». Ця інформація є досить цікавою, але автор не пояснює, як це положення відбивається на правовому регулюванні тарифів в Україні і що з цим треба робити.

3. У підрозділі 2.2 дисертації розглядаються адміністративно-правові засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги і як окрему стадію дисертант виділяє стадію формування тарифу на житлово-

комунальні послуги (стор. 82). Із теорії адміністративного процесу відомо, що однією із ознак процесуальної стадії є те, що за її результатами приймається процесуальне рішення. Але характеризуючи дану стадію автор не дає відповіді на питання про те, що ж в даному випадку є процесуальним рішенням. І чи взагалі можна казати про наявність тут такого рішення, якщо ця стадія, за твердженням автора реалізується суб'єктом господарювання, який надає відповідні послуги?

4. У підрозділі 3.1 дисертації висловлена думка щодо того, що Національна комісія з регулювання комунальних послуг має здійснювати контроль за розрахунком економічно обґрунтованих витрат і давати остаточний висновок стосовно їх обґрунтованості. Для реалізації цієї функції необхідно створити регіональні представництва такої комісії, які мають здійснювати контроль у сфері надання житлово-комунальних послуг взагалі, а не тільки з питань розміру тарифів.

З одного боку це виглядає слушною пропозицією. Але з іншого виникає питання про те, чим будуть займатися регіональні представництва в той час, коли немає потреби у затвердженні відповідних тарифів? Крім того, якщо комісія є колегіальним органом, то як мають виглядати ці представництва в організаційному плані?

5. На стор. 144 дисертації зазначається: «Другий напрямок державного контролю у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги – це контроль за виконанням суб'єктами господарювання, що надають житлово-комунальні послуги вимог нормативно-правових актів щодо застосування тарифів на житлово-комунальні послуги. ...Оскільки всі житлово-комунальні послуги надаються на підставі договорів, цей контроль полягає у перевірці того, чи зафіксовано у договорах на надання житлово-комунальних послуг тарифи саме у тому розмірі, який був затверджений відповідним компетентним органом». Але автор залишає поза увагою питання того, який орган має здійснювати такий контроль.

6. В дисертації міститься досить багато цікавих пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Але більшість із них сформульована на концептуальному рівні. Робота виглядала би краще, якби дисертант сформулював свої пропозиції у вигляді змін та доповнень у конкретні закони.

Але, зазначені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дисертаційного дослідження і не зменшують теоретичного та практичного значення його результатів. В цілому можна констатувати, що дисертація П. О. Яковлева є завершеною науковою працею в якій вирішується важлива проблема створення наукових засад адміністративно-правового регулювання у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, а також удосконалення існуючого правового регулювання у цій сфері.

Результати дисертаційного дослідження П. О. Яковлева повною мірою висвітлені у достатній кількості статей, опублікованих у фахових наукових юридичних виданнях, у тому числі й зарубіжних, а також внесених до наукометричних баз. Усі висновки та положення наукової новизни відображені в опублікованих наукових працях або оприлюднені на науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації ідентичний її основним положенням і повністю відображає результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України, виконано державною мовою, рукопис оформлений у відповідності до вимог державного стандарту.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження П. О. Яковлева на тему: «Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» має істотне значення для науки адміністративного права та відповідає вимогам Положення про присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, і встановленим МОН України вимогам до кандидатських дисертацій. Відповідно його автор,

Яковлев Павло Олександрович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
член-кореспондент НАПрН України,**



О. Ф. АНДРІЙКО

