

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ім. В.Н. КАРАЗІНА**

На правах рукопису

ЯКОВЛЄВ Павло Олександрович

УДК 342.951:346.61

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ НА
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право.**

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

**Науковий керівник:
Лук'янець Дмитро Миколайович,
доктор юридичних наук, професор**

Харків – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. Загально-теоретичні засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	 12
1.1 Зміст та функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг	12
1.2 Принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	32
1.3 Механізм адміністративно-правового регулювання відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	47
Висновки до розділу 1.	56
 РОЗДІЛ 2. Адміністративно-правове регулювання встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги	 60
2.1 Адміністративно-правовий статус суб'єктів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	60
2.1.1 Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	63
2.1.2 Повноваження суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	73
2.2 Адміністративно-процесуальні засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	78
2.3 Правові акти у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	114
Висновки до розділу 2	130

РОЗДІЛ 3. Забезпечення законності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	135
3.1 Державний контроль у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	135
3.2 Юридична відповідальність у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги	146
Висновки до розділу 3	166
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	180

ВСТУП

Актуальність теми. Серед багатьох сфер суспільних відносин, у яких здійснюється державне управління чи державне регулювання, сфера державного регулювання житлово-комунальних послуг є однією із найоб'ємніших. За кількістю суб'єктів, залучених до цієї сфери, вона є мабуть найбільшою, оскільки важко знайти людину, яка б не була споживачем житлово-комунальних послуг. Водночас, зважаючи на величезну кількість споживачів житлово-комунальних послуг та їх видову різноманітність, у державі функціонує велика кількість суб'єктів, які надають такі послуги.

Особливістю даної сфери суспільних відносин є наявність суттєвого протиріччя між інтересами виробників (надавачів) житлово-комунальних послуг та їх споживачів. Будучи суб'єктами господарювання, перші зацікавлені в отриманні відповідного прибутку від своєї діяльності, тоді як другі – в отриманні якісних житлово-комунальних послуг за помірну ціну. Ця суперечність ускладнюється ще й тим, що більшість житлово-комунальних послуг виробляються і надаються в умовах природної монополії, і запровадження конкурентних засад діяльності різних виробників житлово-комунальних послуг є неможливим, у тому числі з техніко-технологічних причин.

За таких обставин надзвичайно важливим стає питання оптимізації державного регулювання житлово-комунальних послуг з метою максимально можливого усунення конфлікту інтересів виробників (надавачів) та споживачів житлово-комунальних послуг та досягнення розумного їх збалансування. При цьому одним із найскладніших завдань державного регулювання є вироблення такої тарифної політики, яка б забезпечувала стабільне функціонування і сталий розвиток підприємств житлово-

комунального господарства, з одного боку, та здатність населення своєчасно та в повному обсязі розраховуватись за житлово-комунальні послуги – з другого.

Величезне соціальне значення державної тарифної політики є очевидним і беззаперечним, від її виваженості залежить як економічна стабільність, так і спокій у суспільстві. Тож питання державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є за своєю сутністю центральним серед проблем державного регулювання відносин з приводу надання та споживання житлово-комунальних послуг.

Цілком зрозуміло, що державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги спирається на досягнення двох наук – економічної та юридичної. Якщо економічна наука покликана дати відповідь на те, яким має бути економічне обґрунтування розміру тарифів на житлово-комунальні послуги, то юридична наука має забезпечити правові форми регулювання таких тарифів, відповідні процедури їх встановлення, виробити механізми забезпечення законності у цій сфері.

Зважаючи на викладене, актуальність обраної теми дисертаційного дослідження видається беззаперечною, у тому числі й тому, що на даний момент не існує як фундаментальних, так і прикладних наукових досліджень, присвячених глибокому науковому аналізу правових аспектів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Хоча у періодичних засобах масової інформації доволі багато публікацій, де розглядаються, і навіть дуже гостро, проблеми тарифів на житлово-комунальні послуги, проте всі вони мають публіцистичний характер, а отже про наукову аналітику та на її основі вироблення серйозних рішень в них, як правило, не йдеться.

Натомість, навіть на перший погляд, у сфері адміністративно-правового забезпечення державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги існує низка проблем, у тому числі теоретичного характеру, зокрема, пов'язаних із визначенням процесуальних засад

встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги чи правової природи актів, якими такі тарифи встановлюються. З практичної точки зору інтерес становлять проблеми державного контролю та юридичної відповідальності у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Все це надає додаткової актуальності темі дисертаційного дослідження.

В основу дисертації покладено роботи відомих вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученка, О. І. Миколенка, Л. Л. Попова, Ю. О. Тихомирова та багатьох інших.

Важливе значення для дисертаційного дослідження мали наукові праці вчених у галузі теорії права: С. С. Алексєєва, В. М. Горшенєва, О. Ф. Скакун та ін.

Нормативно-правову основу дослідження склали акти адміністративного законодавства України та підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують відносини державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалося у межах напрямів наукових досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, а також планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення та комплексна характеристика адміністративно-правових засад державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі задачі:

- на основі аналізу сучасних наукових поглядів щодо трактування поняття «державне регулювання» розробити авторський підхід до визначення змісту державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- виокремити функції та принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та розкрити їх зміст;
- охарактеризувати механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- визначити адміністративно-процесуальні засади встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;
- з’ясувати особливість правової природи актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги;
- охарактеризувати засоби забезпечення законності у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, зокрема державний контроль та юридичну відповідальність.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Методи дослідження. Обґрунтованість та достовірність наукових результатів забезпечувалися використанням філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання, зокрема таких, як діалектичний метод, метод класифікації, системно-структурний, структурно-функціональний, формально-юридичний та інші методи.

З позицій діалектичного методу в дисертації розглядались погляди на зміст і природу державного управління та державного регулювання в їх розвитку та співвідношенні.

Системно-структурний метод широко використовувався при дослідженні механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, визначенні структури провадження по встановленню тарифів на такі послуги.

Для виділення ключових функцій державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги, характеристики принципів державного регулювання у цій сфері, визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів відповідних відносин та встановлення дійсного змісту відповідних правових норм застосовувався формально-юридичний метод.

Метод правового моделювання дав змогу обґрунтувати практичні аспекти здійснення державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Визначення змісту оптимальної нормативної моделі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та моделі юридичної відповідальності у цій сфері відбувалось за допомогою прийомів аналізу та синтезу.

Метод порівняльного правознавства застосовувався при вивченні процесуальних конструкцій юридичної відповідальності, що містяться в різних нормативно-правових актах з питань державного регулювання сфери житлово-комунальних послуг.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права здійснено комплексне дослідження адміністративно-правових засад державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. В ході дисертаційного дослідження сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій, зокрема:

уперше:

- запропоновано авторський погляд на зміст державного регулювання житлово-комунальних послуг, під яким слід розуміти діяльність держави в особі уповноважених органів, щодо здійснення 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;

- у рамках адміністративного права виділено та охарактеризовано адміністративне провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги як окремий вид адміністративних проваджень;

- доведено положення про специфічну природу правових актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги, зокрема, надано аргументи щодо того, що вони є нормативними актами персоніфікованого характеру;

- обґрунтовано положення про подвійну природу повноважень суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. З одного боку, вони, як учасники відносин державного регулювання, наділені правом формувати тарифи на житлово-комунальні послуги, а з другого – здійснювати це формування в жорстких рамках методик, прийнятих суб'єктами владних повноважень у цій сфері;

удосконалено:

- підходи до визначення функцій та принципів державного регулювання з урахуванням особливостей сфери житлово-комунальних послуг;

- погляди на зміст та правову природу державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;

- підстави юридичної відповідальності у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, а також визначення доцільності відповідальності суб'єктів природних монополій на ринку житлово-комунальних послуг;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні положення щодо структури механізму адміністративно-правового регулювання;

- вчення про нормативно-правові акти у частині їх необхідних та достатніх ознак;
- положення про особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Крім того, сформульовано низку практичних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що, по-перше, результати дослідження мають методологічне значення для подальших досліджень у сфері державного регулювання житлово-комунальних послуг; по-друге, вони можуть бути застосовані як методологічна основа для правотворчої діяльності, особливо при розробці нормативних конструкцій державного контролю та юридичної відповідальності у відповідній сфері; по-третє, матеріали дисертації можуть бути використані для викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Апробація результатів дослідження. Основні результати дисертації оприлюднені та обговорювались на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки і практики» (26–27 грудня 2014 р., м. Львів); «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (13–14 березня 2015 р., м. Київ); «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні» (14–15 серпня 2015 р., м. Львів); «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини» (25–26 грудня 2015 р., м. Запоріжжя); «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (15–16 січня 2016 р., м. Київ).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені в одинадцяти публікаціях, зокрема у шести наукових статтях, п'ять з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна у

зарубіжному фаховому виданні, а також в опублікованих тезах п'яти доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації обумовлена метою та завданнями дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, у яких об'єднано вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (184 найменування на 21 сторінці). Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок, з них основного тексту – 179 сторінок.

РОЗДІЛ 1.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

1.1 Зміст та функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг

Важливу роль серед галузей невиробничої сфери відіграє житлово-комунальне господарство України, що являє собою багатогалузеву технічно забезпечену галузь із розгалуженою структурою, яка містить комплекс послуг, спрямованих на задоволення першочергових життєвих потреб населення. Специфічною особливістю цієї галузі є територіальна роз'єднаність житлово-комунальних об'єктів, що потребують цілодобової надійної експлуатації, необхідності оперативного, а в ряді випадків - аварійного характеру виконання робіт величезних обсягів і трудомісткості, що передбачають широке застосування машин, механізмів і засобів малої механізації різноманітного призначення. Житлово-комунальне господарство - це один із складних і багатогранних об'єктів державного управління [65, с.143].

Державне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг є одним із найважливіших і одночасно, одним із найскладніших видів державної діяльності. Враховуючи велике соціальне значення житлово-комунальних послуг, їх державне регулювання має спиратися на відповідну нормативно-правову базу і, перш за все, у відповідних нормативно-правових актах мають бути відображені функції державного регулювання. Але, на підставі аналізу актів законодавства у сфері державного регулювання житлово-комунальних послуг досить непросто виділити функції державного регулювання у цій сфері. В той самий час, для належного підзаконного нормативно-правового регулювання є необхідним чітке розуміння видів та змісту функцій

державного регулювання. Відтак постає проблема відокремлення функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг та визначення їх змісту.

Хоча проблема правового забезпечення державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг є надзвичайно важливою, інтерес до неї серед вчених-адміністративістів не можна вважати адекватним важливості проблеми. Якщо загальним питанням адміністративно-правових засад державного регулювання у різних сферах суспільного життя присвячено досить велику літературу, то аналогічним питанням у сфері житлово-комунальних послуг у 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 [32] та О.Є Куца присвячену питанням адміністративно-правовому регулюванню у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах [90]. Певною мірою такий стан справ обумовлюється тим, що останнім часом відбулись суттєві зміни у чинному законодавстві з відповідних питань і науковий інтерес до даної теми ще не реалізований.

Але, перш ніж розглянути функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг, необхідно визначитись із тим, що ми будемо розуміти під державним регулюванням взагалі. При цьому розпочати необхідно із питання розмежування державного регулювання і державного управління як двох основних форм реалізації виконавчої влади.

Серед науковців погляди на це питання дуже сильно різняться, при чому навіть у залежності від того, стосовно якої сфери здійснюється спроба розмежування чи визначення іншого співвідношення між державним управлінням та державним регулюванням [110, 139, 153, 164, 172].

Найбільш розповсюджений підхід до визначення сутності управління полягає у його розумінні як впливу суб'єкта (людини) на певний об'єкт з

метою досягнення бажаного результату, обумовленого властивостями цього об'єкту. Уточнюючи характеристики об'єкта управління сформулювати визначення поняття «соціальне управління», як владний вплив суб'єкта (людини) на поведінку об'єкта (інших людей чи їх колективи) з метою досягнення заздалегідь визначеного соціально значущого результату.

Вказівка на те, що такий вплив є владним, тут є необхідною, оскільки суб'єкт управління повинен володіти відповідним потенціалом для здійснення впливу, тобто володіти здатністю і можливістю такого впливу.

Власне зазначений підхід використовується й серед фахівців у галузі державного управління та адміністративного права як базовий для визначення змісту такого різновиду соціального управління, як державне управління. Так, наприклад, один із найбільш відомих теоретиків державного управління Г.В. Атаманчук вважає, що державне управління може бути представлене як науково обґрунтований, планомірний, безперервний владний вплив держави на суспільну систему, здійснюваний у правовій формі й спрямований на безпосередню практичну організацію та регулювання поведінки і діяльності людей, їх колективів, суспільства в цілому [22, с.24]. Або більш конкретно, державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на його владну силу [23, с.62].

Але, як показує практика нормативно-правового регулювання відносин, пов'язаних із державно-владним впливом на інших суб'єктів, цей вплив може бути двох видів, а саме прямий і непрямий чи, іншими словами, безпосередній та опосередкований. Ця властивість і дає можливість відмежувати два схожих, але все ж таки різних явища: державне управління і державне регулювання.

Державне управління - це врегульований нормами прав безпосередній владний вплив на діяльність індивідуальних і колективних суб'єктів, який

здійснюється уповноваженими суб'єктами, спрямований на організацію виконання або безпосереднє виконання законів держави і який полягає у формуванні обов'язкових для виконання вимог, адресованих безпосереднім учасникам владних відносин та забезпеченні виконання даних вимог.

Що цікаво, сучасні дослідники виділяють навіть такий тип управління, як «комунальне управління», яке значною мірою охоплює і сферу надання житлово-комунальних послуг [85, 86].

Другий тип впливу на підвладних суб'єктів реалізується без безпосереднього втручання владного суб'єкта во внутрішню діяльність підвладного. Владні суб'єкти при такому впливі визначають не сутність та мету діяльності підвладного суб'єкта, а встановлюють правила здійснення такої діяльності, її якісні, а іноді й кількісні характеристики, тим самим досягаючи бажаного результату. Іншими словами, держава в особі уповноважених суб'єктів створює умови діяльності, але не втручається у її здійснення. Таке розуміння сутності державного регулювання набирає все більшого поширення серед представників самих різних наук.

Як зазначає М.П. Ткач, державне регулювання передбачає встановлення певних стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів тощо, дотримання яких є обов'язковим для учасників суспільних відносин і осіб, що здійснюють відповідну діяльність. Таким чином, державне регулювання здійснюється у тих сферах, де необхідним є забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, наприклад при забезпеченні реалізації економічної та екологічної функцій держави. При чому в залежності від об'єкту регулювання цей баланс може бути різним (в економічній сфері більше застосовується державне регулювання, оскільки приватні інтереси переважають над публічними, у сфері використання природних ресурсів приватні і публічні інтереси повинні бути забезпечені однаковою мірою) [156, с.113].

О. А. Вознесенська зазначає, що у зв'язку з переходом до ринкових відносин поняття державного регулювання поступово витіснило поняття державного управління, залишивши йому управлінські функції відносно об'єктів, що знаходяться в державній власності, а всі інші галузі і сфери суспільства охопило державне регулювання [40, с.97]. Як відзначає Л.А. Швайка, термін "регулювання" в зарубіжній економічній літературі має два значення. В широкому розумінні він ототожнюється з державним втручанням в економіку, в більш вузькому - з адміністративно-правовою регламентацією підприємницької діяльності. Регулювання (від лат. *regulare*) означає "підпорядковувати певному порядку". Отже, державне регулювання - це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки товаровиробника в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей [161, с.35].

З урахуванням викладеного, ми можемо запропонувати таке визначення: державне регулювання – це врегульований нормами права непрямий владний вплив на діяльність індивідуальних чи колективних суб'єктів, який здійснюється уповноваженими суб'єктами, спрямований на організацію виконання або безпосереднє виконання законів держави і який полягає у встановленні умов здійснення певних видів діяльності та забезпеченні дотримання даних умов.

Зазначені положення цілком узгоджуються із законодавчим змістом діяльності, яка позначається як «державне регулювання», тому в цілях цього дослідження під державним регулюванням житлово-комунальних послуг будемо розуміти діяльність держави в особі уповноважених органів, щодо здійснення 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.

Що стосується розуміння функцій державного регулювання, то традиційно під функціями (лат. *functio* — виконання) розуміється діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей певного об'єкта в рамках даної системи відносин, до якої він належить, а відтак термін «функції державного регулювання» буде означати основні види діяльності, через які суб'єктом регулювання здійснюється регулюючий вплив на об'єкт регулювання.

Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», житлово-комунальні послуги - результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Як зазначає Р.М. Гейнц, визначаючи термін «комунальні послуги», законодавець виходить із того, що задоволення потреб населення в таких ресурсах як холодна і гаряча вода, газ тощо здійснюється з використанням інфраструктури, яка перебуває у віданні міського (комунального) господарства, а також тим, що сьогодні господарською діяльністю в даному секторі економіки більшою мірою займаються суб'єкти господарювання однієї форми власності – комунальні комерційні і некомерційні підприємства, комунальні установи тощо [46, с.105-106].

Як справедливо відмічає Л.П. Шумна, житлово-комунальні послуги відносяться до послуг суспільного характеру і є соціально значущими, тому що належать до сфери життєзабезпечення населення. Вони характеризуються неможливістю заміни іншими послугами та мають локальний характер. Так, приміром, важко замінити систему водозабезпечення населення, що уявляє собою складний налагоджений технічний процес, без якого неможливе задоволення певних потреб споживачів. Розглядуваним послугам притаманний подвійний характер. По-перше, житлово-комунальні послуги надаються у вигляді доведених до споживача матеріальних носіїв (газу,

електричної енергії, води) з певними показниками якості. По-друге, вони надаються у вигляді безпосередньої діяльності на об'єкті (обслуговування житлових будинків, санітарне очищення, ремонт) [165, с.554].

У свою чергу, С.С. Мирза зауважує, що житлово-комунальна послуга – це комплексне галузеве поняття економічного характеру. Законодавець при використанні термінів «житлово-комунальна послуга», «комунальна послуга» розуміє під ними певний перелік видів діяльності та дій, не ототожнюючи їх з послугами в правовому розумінні. Поняття житлово-комунальної послуги, яке склалося поетапно, необхідно розуміти з юридичної точки зору як сукупність зобов'язань, по-перше, щодо електро-, газо-, тепло-, водопостачання, які належать до купівлі-продажу; по-друге, щодо надання послуг з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій та послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків; по-третє, щодо виконання робіт [108, с.386].

На думку В.Л. Рибачука, житлово-комунальні послуги, будучи соціально значимими благами вони несуть у собі і суспільну природу, і приватну, споживаються як індивідуально, так і суспільством у цілому, що обумовлює регулювання їх надання з боку держави. Крім того, роль держави в даній сфері пояснюється специфікою господарського середовища — необхідністю захисту споживачів від монополізму, обману, шахрайства, дотримання прав особистості.

Слід також відзначити, що незважаючи на наукові дискусії стосовно правової природи житлово-комунальних послуг, у проекті нового Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (№1581-д), який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, житлово-комунальні послуги визначаються як: «систематична діяльність господарюючих суб'єктів, спрямована на забезпечення потреб життєдіяльності людей у будівлях, приміщеннях, інших об'єктах нерухомого майна». Порівнявши це визначення з тим, що є у чинному Законі України «Про житлово-комунальні

послуги» можна побачити, що концептуально підхід законодавця до розуміння цього явища практично не змінився.

Об'єктивна необхідність та соціальна значимість регулювання діяльності сфери житлово-комунальних послуг на різних рівнях (макро-, мезо-, мікрорівні), у ринкових умовах зумовлюється, по-перше, їх роллю в задоволенні фізіологічних потреб і потреб у безпеці людини; по-друге — роллю у збереженні здоров'я, працездатності тощо. Тому через забезпечення потреби населення в послугах ЖКГ забезпечуються відтворювальні імперативи, у тому числі і житлового фонду, що надає мультиплікативний ефект на розвиток економіки країни і на баланс споживаних ресурсів [133, с.102].

Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

1) комунальні послуги (централізоване постачання холодної води, централізоване постачання гарячої води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

2) послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

3) послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

4) послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

Ця законодавча класифікація житлово-комунальних послуг досить часто піддається критиці. Так, Р.М. Гейнц зазначає, що для повноти класифікації, мають виконуватися такі умови: всі житлово-комунальні послуги, незалежно від їх приналежності до конкретної групи, повинні володіти ознаками, які притаманні житлово-комунальній послугі і, разом з цим, повинні мати інші ознаки, які дозволяють об'єднати їх у відповідні групи. При цьому, кожна з послуг, що входить до окремої групи, повинна володіти родовими ознаками своєї групи і не володіти родовими ознаками інших груп. Аналіз сучасних доктринальних підходів до визначення поняття «комунальні послуги» свідчить, що віднесення енерго- (електро-, газо-, тепло-) постачання до послуг є юридично некоректним. Енергопостачання – це діяльність, що пов'язана з реалізацією різних форм енергії. За своєю юридичною природою вона не є послугою, адже у протилежному випадку купівлю будь-якого товару слід розглядати як послугу з його передачі. Зазначені відносини опосередковуються договором постачання енергетичними чи іншими ресурсами через приєднану мережу, який є різновидом договору купівлі-продажу (ст. 714 ЦК України). Достатніх правових підстав відносити водопостачання, електропостачання тощо до послуг взагалі і до комунальних, зокрема, немає [47, с.140-141].

Іншу точку зору висловлює К.Ю. Гарник, на думку якого житлово-комунальні послуги – це результати господарської діяльності, які засновані на умовах укладення догорів між замовниками та постачальниками та спрямовані на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у якісних умовах проживання чи перебування у населеному пункті. Доцільно класифікувати житлово-комунальні послуги окремо на житлові та комунальні. До комунальних на даний час відноситься забезпечення: холодною та гарячою водою; водовідведенням; газо- та електропостачанням; опаленням; вивезенням побутових відходів. До житлових доцільно віднести: послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій (їх

комплексів); послуги з ремонту приміщень, будинків і споруд (їх комплексів); послуги з управління будинком або спорудою (їх групами чи комплексами) [45, с.69].

Варто відзначити, що у проекті нового Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (№1581-д), який знаходиться на розгляді у Верховній раді України, запропонована дещо інша класифікація житлово-комунальних послуг. Відповідно до статті 3 проекту, житлова послуга - послуга з управління багатоквартирним будинком; комунальні послуги – послуги з: постачання природного газу, постачання електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання, централізованого водовідведення, поводження з побутовими відходами.

Не заперечуючи наведені зазначеними авторами аргументи стосовно некоректності законодавчої класифікації житлово-комунальних послуг, тим не менш для цілей нашого дослідження вона є зручною. Річ у тим, що особливістю житлово-комунальних послуг, які віднесені чинним законодавством до групи комунальних є те, що вони надаються суб'єктами природних монополій, тобто ринок на якому надаються ці послуги знаходиться у стані природної монополії. Цей факт обумовлює необхідність державного регулювання цього ринку. Правовою основою державного регулювання ринку комунальних послуг, як природної монополії, є Закони України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

Відповідно до статті 8 Закону України «Про природні монополії», Предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим Законом є:

- ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством.

Наведена норма дає можливість виділити три головних сфери державного регулювання комунальних послуг, а саме:

- державне регулювання цін (тарифів) на комунальні послуги;
- державне регулювання доступу споживачів до комунальних послуг;
- державне регулювання умов здійснення підприємницької діяльності на ринку комунальних послуг.

Відтак подальший аналіз функцій державного регулювання має здійснюватись відносно трьох зазначених сфер.

Закон України «Про природні монополії» містить ще низку положень, якими можна скористатись для визначення функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. Відповідно до цього закону державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. Крім того, статтею 13 цього закону, яка має назву «Функції комісій» визначено, що Комісії відповідно до покладених на них завдань:

розробляють та затверджують спеціальні умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролюють їх дотримання, вживають у встановленому порядку заходів щодо запобігання порушенням цих умов і правил;

видають у встановленому порядку суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензії на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності;

формують у відповідних сферах природних монополій цінову політику, визначають умови доступу споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій;

беруть участь у розробці та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства про природні монополії;

здійснюють інші функції, що випливають з покладених на них завдань.

Оскільки Національна комісія є органом державного регулювання, очевидно, що функції цього органу і є функціями державного регулювання у відповідній сфері. Більш детально функції відповідної Національної комісії визначені у статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», якою передбачено більше двадцяти функцій комісії.

Але найбільш конкретно функції державного регулювання у сфері комунальних послуг визначено у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженому Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014. Оскільки зазначена Національна комісія здійснює державне регулювання у двох сферах, а саме у сфері енергетики та у сфері комунальних послуг, необхідно відділити відповідні функції.

Цікавим є те, що відповідно до п.3 зазначеного Положення, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг є лише одним з основних завдань НКРЕКП. До решти основних завдань відносяться: збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави; забезпечення прозорості і відкритості діяльності на ринках природних монополій та на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення; сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики у сферах електроенергетики, теплопостачання,

централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, у нафтогазовому комплексі, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів держави, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій; забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках; захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, у нафтогазовому комплексі; забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії; обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей.

Проаналізувавши п.4 зазначеного Положення з урахуванням змісту п.3, можна виділити такі функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг:

- 1) функція ліцензування господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг;
- 2) функція нормативно-правового регулювання у сфері житлово-комунальних послуг (умови та правила провадження ліцензованої діяльності; порядки контролю за дотриманням ліцензійних умов; порядки (методики) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових

відходів; правила приєднання до теплових та водопровідних мереж і типові договори, передбачені такими правилами; показники надійності та комерційної якості надання послуг суб'єктами природних монополій; заходи щодо адаптації законодавства України з питань природних монополій та суміжних ринків до законодавства Європейського Союзу; умови доступу до товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій тощо);

3) функція тарифного регулювання (встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП);

4) функція контролю (контроль за: дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності; цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів і які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках; виконанням суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню);

5) юрисдикційна функція (розгляд справ про порушення ліцензійних умов, а також справ про адміністративні правопорушення і прийняття за результатами розгляду відповідних рішень; розглядає звернень споживачів та надання роз'яснень з питань застосування нормативно-правових актів НКРЕКП);

Частково це підтверджується і положеннями статті 5 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», відповідно до якої засобами регуляторного впливу є:

- 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов;
- 2) встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках;
- 3) встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води;
- 4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України.

Крім того, відповідно до частини першої статті 10 цього ж закону, 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. Тим самим підтверджується виділення функції нормативно-правового регулювання.

Слід також відзначити, що серед науковців також є досить розповсюдженим підхід, в рамках якого регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги розглядається як складова державного регулювання чи державного управління у відповідній сфері [62, 148, 171].

Що стосується житлово-комунальних послуг, які надаються на конкурентних засадах, зокрема послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо), то тут державне регулювання обмежується лише функцією нормативно-правового регулювання. Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» нормативно-правове регулювання тут обмежується визначенням порядку формування та затвердження цін/тарифів

на житлово-комунальні послуги, а також порядку підготовки та проведення конкурсів та типових договорів на надання житлово-комунальних послуг, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Уточнюючи зазначені положення стосовно регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги можна виділити більш конкретні функції державного регулювання, які є важливими для нашого дослідження. Але, перед цим необхідно визначитись із поняттям «тарифи на житлово-комунальні послуги».

У статті 1 Закону України «Про державне регулювання житлово-комунальних послуг» зазначено, що тарифи на комунальні послуги - тарифи на теплову енергію (крім тарифів на виробництво теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, а також тарифи на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, а також тарифи на послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) для суб'єктів, які є виконавцями цих послуг.

Це визначення власне не є визначенням поняття «тарифи», оскільки не містить ознак, які б характеризували зміст цього явища, проте містить перелік видів комунальних послуг, відносно яких існує така категорія, як «тариф».

Якщо звернутись до словникового визначення поняття «тариф», то слово «тариф» походить від французького «tarif», що означає офіційно встановлений розмір або система розмірів вартості, оплати, оподаткування чого-небудь [150, с.849].

Більш точно термін «тариф» визначено у нормативно-правових актах, які регулюють окремі сфери надання житлово-комунальних послуг. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про теплопостачання», тариф (ціна) на теплову енергію - грошовий вираз витрат на виробництво, транспортування, постачання одиниці теплової енергії (1 Гкал) з урахуванням рентабельності виробництва, інвестиційної та інших складових, що визначаються згідно із методиками, розробленими національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

Відповідно до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, тарифи на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання - вартість вироблення, транспортування та постачання одиниці (1 Гкал) теплової енергії відповідної якості як грошовий вираз планованих економічно обґрунтованих витрат з урахуванням планованого прибутку; тарифи на надання послуг з централізованого опалення - вартість надання одиниці послуги з централізованого опалення відповідної якості, розрахована на основі економічно обґрунтованих планованих витрат з урахуванням планованого прибутку; тарифи на надання послуг з централізованого постачання гарячої води - вартість надання одиниці послуги з централізованого постачання гарячої води визначеної кількості та відповідної якості, розрахована на основі економічно обґрунтованих планованих витрат з урахуванням планованого прибутку.

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 тони води на один градус Цельсія.

В той самий час, Міжнародна організація законодавчої метрології (МОЗМ), всесвітня міжурядова організація, основною метою діяльності якої є узгодження вимог та норм метрологічного контролю, що здійснюється національними метрологічними службами, або аналогічними службами держав, що є членами даної організації, у своєму Міжнародному документі МОЗМ D2 (видання 2007 року) «Узаконені (офіційно допущені до застосування) одиниці вимірювання», 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».

Відповідно до Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, тарифи на централізоване водопостачання та водовідведення - вартість одиниці (1 куб. метр) централізованого водопостачання чи водовідведення відповідної якості як грошовий вираз планованих економічно обґрунтованих витрат з урахуванням планованого прибутку.

Відповідно до Порядку формування тарифів на послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, тарифи на послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (далі - тарифи на послуги) - вартість надання одиниці (1 куб. метр) послуг з централізованого постачання холодної води, водовідведення, розрахована на основі економічно обґрунтованих планових витрат з урахуванням планового прибутку.

Відповідно до Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, тариф на послуги з

утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (далі - тариф на послуги) - вартість надання таких послуг, розрахована на основі економічно обґрунтованих планованих (нормативних) витрат з урахуванням планового прибутку та податку на додану вартість.

З урахуванням цих нормативних визначень можна запропонувати авторське визначення поняття «тариф на житлово-комунальні послуги» - це вартість надання одиниці таких послуг розрахована на основі економічно обґрунтованих витрат.

Повертаючись до функцій державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги, перш за все слід виділити функцію адміністративно-правового регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги. Ця функція має включати до себе діяльність щодо:

- визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які здійснюють регулювання тарифів у сфері житлово-комунальних послуг;
- визначення порядку (процедури) встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги;
- розроблення порядків (методик) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів;
- визначення порядку (процедур) контролю за дотриманням правил встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги;
- встановлення юридичної відповідальності за порушення у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Другою функцією є функція визначення тарифів на житлово-комунальні послуги. На перший погляд ця функція з точки зору її структури є доволі простою, проте і в її складі можна виділити декілька складових. На нашу думку, ця функція має складатися із таких складових: діяльності щодо

визначення розміру тарифів на житлово-комунальні послуги (розрахункова функція); діяльності щодо перевірки правильності визначення розміру тарифів; діяльності щодо легітимації тарифів, тобто надання їм юридичної сили та обов'язковості.

Третя функція державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги полягає у контролі дотримання вимог нормативно-правових актів щодо порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги, їх застосування та дотримання.

Четверта функція полягає у здійсненні державного впливу на порушників вимог нормативно-правових актів щодо порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги, їх застосування та дотримання. В даному випадку йдеться не тільки про застосування заходів юридичної відповідальності, але й інших засобів превентивного або припинювального характеру.

1.2 Принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Як відомо, особливості державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг значною мірою обумовлені особливостями цієї галузі економіки, серед яких найбільшзначущими є такі:

- 1) висока соціальна значущість, що зумовлює контроль з боку держави та державне регулювання;
- 2) високий рівень комплексності, великі площі обслуговування, різноманітність видів робіт;
- 3) одночасність та місцевий характер виробництва і споживання послуг, а отже – відсутність запасів готової продукції;
- 4) специфічна структура основних засобів та витрат;
- 5) неможливість відмови від житлово-комунальних послуг;
- 6) специфічність взаємовідносин та розрахунків із споживачами послуг;
- 7) монополізм галузі та невизначеність питань власності [134, с.2].

Існування зазначених особливостей обумовлює необхідність існування певних фундаментальних засад - принципів, на основі яких має здійснюватись реалізація функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг і, у тому числі, державного регулювання тарифів на такі послуги.

Як відзначається у спеціальній літературі, принцип – це першооснова, підстава, аксіома, постулат, передумова знання, керівна ідея, центральне поняття, ланка, яка пов’язує поняття, відправний пункт пояснення, основоположне теоретичне знання, вираження необхідності або закону явищ, одна з логічних функцій закону, внутрішнє переконання людини і погляд на речі [60, с.12]. У логіці, принцип (лат. *principium* – основа, початок) – центральне поняття, основоположна ідея, що пронизує певну систему знань і координує та субординує їх. У межах продукування теоретичного знання

принцип виявляється у вимозі розгортання певного знання у систему, в якій усі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і впливають одне на одного. Кожна теоретична система знання ґрунтується на принципах, логічно пов'язаних між собою [94, с.226].

В іншій літературі принципи визначаються як: правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін. [34, с.941]; основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і такі, що мають вищу імперативну юридичну силу, тобто такі, що виступають в якості незаперечних вимог, що пред'являються до учасників суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу [141, с.281]; інтереси, яким надається правова форма [140, с.32]; керівні ідеї, що виконують роль «соціально-юридичного орієнтира» [152, с.43]; основоположні або керівні ідеї, які служать свого роду орієнтирами, показниками, дотримання яких забезпечує нормальне і однакове здійснення традиційних і нетрадиційних юридичних процесів [25, с.42] тощо.

З урахуванням цього, принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги можна визначити, як визначальні положення, ідеї, покладені в основу діяльності, що визначають зміст та цілі державного регулювання у цій сфері.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», державна політика у сфері житлово-комунальних послуг базується, поряд з іншими, на принципі регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, перелік яких визначено цим Законом, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей. Із цього положення випливає, що діяльність щодо формування та встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги є предметом адміністративно-правового регулювання і має здійснюватись із дотриманням певних

принципів, які є складовою більш широкого кола принципів, а саме принципів державного регулювання у цій сфері.

Принципи державного регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги викладені у статті 30 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» і частина з них прямо стосується адміністративно-правового регулювання тарифів. До таких принципів, зокрема, відносяться наступні:

- 1) нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;
- 2) відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- 3) відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства;
- 4) гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги;

Принцип нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку реалізується через визначення кола суб'єктів, уповноважених формувати та встановлювати тарифи на комунальні послуги, а також визначення порядку формування та встановлення таких тарифів.

Порядок формування тарифів на житлово-комунальні послуги визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 “Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги”. Цією постановою, з метою забезпечення єдиного для всіх регіонів підходу до формування тарифів у сфері житлово-комунальних послуг Кабінет Міністрів України затвердив: Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води; Порядок формування

тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення; Порядок формування тарифів на послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем); Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій; Порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію; Порядок встановлення роздрібних цін на природний газ для населення.

Зі змісту цих нормативно-правових актів впливає ще один принцип адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме принцип єдності порядку формування тарифів для всіх регіонів України та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг.

Принцип відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво є ключовим серед принципів адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги і знаходить своє відображення, перш за все, у Законі України «Про житлово-комунальні послуги». Відповідно до статті 31 цього закону, виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

До складу економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг включається інвестиційна складова - витрати на відшкодування інвестиційних ресурсів, залучених за інвестиційними програмами, та їх вартість.

Органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі не нижче економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання). У разі встановлення органом місцевого самоврядування тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможливорює 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.

Видатки на відшкодування втрат підприємств, що пов'язані із встановленням тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможлиблює отримання прибутку, фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво без відповідного відшкодування не допускається і може бути оскаржено в суді.

У разі зміни протягом строку дії цін/тарифів обсягу окремих складових економічно обґрунтованих витрат з причин, які не залежать від виконавця/виробника, зокрема, збільшення або зменшення податків і зборів, мінімальної заробітної плати, орендної плати та амортизаційних відрахувань, підвищення або зниження цін на паливно-енергетичні та інші матеріальні ресурси, виконавці/виробники проводять коригування встановлених цін/тарифів на житлово-комунальні послуги і подають на затвердження до органу, уповноваженого здійснювати встановлення таких цін/тарифів. При цьому перерахунок цін/тарифів може проводитися шляхом коригування лише тих складових структури цін/тарифів, за якими відбулися цінові зміни в бік збільшення або зменшення. При коригуванні додатково враховується компенсація втрат (або вилучення необґрунтовано отриманих прибутків) від застосування не скоригованої на зміну вартості окремих витрат ціни/тарифу в період до встановлення скоригованих цін/тарифів.

Орган, уповноважений здійснювати встановлення цін/тарифів, зобов'язаний прийняти рішення про коригування тарифу не пізніше ніж через 10 днів з дня отримання відповідного подання.

Відповідно до цього принципу побудовано і порядки формування тарифів на житлово-комунальні послуги, затверджені Постановою Кабінету

Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 “Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги”.

Згідно з вимогами цієї постанови, розрахунки економічно обґрунтованих витрат здійснюють виробники комунальних послуг. При цьому порядки формування тарифів чітко визначають, які саме статті витрат включаються до складу планових економічно обґрунтованих витрат. Основною проблемою є те, що більшості комунальних підприємств не вдається досягти балансу між плановими та фактичним витратами, тобто структура планового тарифу та фактичні витрати, як правило, суттєво відрізняються. Пов'язано це з кількома чинниками, основний із яких тісно пов'язаний із технічним станом житло-комунального господарства [138].

Наприклад, на кінець 2011 р. фізичний знос водопровідних мереж по регіонах України становив в середньому 55%, а кількість мереж, що знаходилися в аварійному стані, досягло 31%. Такий стан водопровідних мереж обумовлює надзвичайно великі втрати питної води – 43.4% від кількості води, яка подається в розподільчі мережі населених пунктів. Слід вказати, що при нормальному технічному стані інфраструктури підприємств водопостачання фізичний знос мереж повинен не перевищувати 15 – 18%, а втрати води 6 – 9% [154, с.191-192].

Не менш серйозною проблемою є стан мереж тепlopостачання, 60 – 70% яких виробила свій ресурс і підлягають заміні. Теплова ізоляція із мінеральної вати на багатьох ділянках мереж внаслідок наднормативного строку експлуатації, який становить 20 – 25 років, має значні ушкодження і на 75% втратила свою первинну ізолюючу здатність. Критичний рівень корозії комунікацій призводить до постійних розривів і витоків теплоносіїв на трасах. У результаті цього втрати тепла в мережах досягають 50 – 57% [154, с.192].

Як зазначає І. Сенчук, згідно з вимогами порядку формування тарифів, включення витрат, пов'язаних із використанням палива та електроенергії,

проводиться на підставі норм питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів, установлених відповідно до міжгалузевих, галузевих та регіональних методик та вимог законодавства з урахуванням особливостей технологічних процесів, які застосовуються на відповідному підприємстві. При цьому, існують граничні нормативи, які перевищувати під час планування витрат не можна. Це насамперед граничний відсоток втрат теплової енергії та води в мережах. Так сьогодні граничний відсоток втрат теплової енергії в мережі складає 13%, а води – 30%. Оскільки через зношеність мереж та застарілість обладнання більшості підприємств не вдається досягти цих показників, то фактичні втрати теплової в мережах є значно вищими. В результаті, щоб покрити збитки, суб'єкти господарювання змушені змінювати структуру тарифу, зменшуючи витрати на заробітну плату та економлячи на матеріалах і послугах [138].

І.О. Драган зауважує, що на його думку, проблема полягає в тому, що суб'єкти природних монополій подають пропозиції щодо зміни тарифів, не надаючи в повному обсязі усі розрахунки витрат та норм використання ресурсів. У більшості випадків до складу витрат включаються витрати, розмір яких визначений без застосування обґрунтованих норм та нормативів, значна частка витрат розраховується на основі витрат попередніх років, що призводить до необґрунтованого завищення тарифів.

На збільшення витрат впливає недосконалість організації бухгалтерського обліку в частині нарахування амортизації на незадіяні у виробничому процесі основні засоби та технологічна неможливість їх консервації (виведення з експлуатації). Зокрема, “через недостатність природного газу більшістю підприємств теплопостачання в міжопалювальний період не використовуються мережі гарячого водопостачання. Однак, з причини відсутності окремого обліку вартості мереж теплопостачання та гарячого водопостачання, амортизація нараховується на всю вартість мереж і в повному обсязі відноситься на

собівартість послуг, у зв'язку з тим, що потужності, які не використовуються, неможливо в установленому порядку законсервувати. Відсутність у підприємств стимулів до зниження витрат та обмежень, у формуванні витратної частини дозволяє перекладати на плечі споживачів усі невиробничі витрати підприємств [66, с.63].

На думку Н. Хоцянівської, один з чинників зростання тарифів сьогодні - особливості структури витрат комунальних підприємств, їх надзвичайна залежність від вартості енергоносіїв та мінімальної заробітної плати. У структурі витрат на послуги з теплопостачання паливна складова (газ і електроенергія) займає близько 60%, а структурі витрат на послуги з водопостачання - 30%. Другий чинник - тривале стримування зростання тарифів у минулих роках [159].

Щодо витрат на оплату праці, то підприємства включають їх у розрахунок планових економічно обґрунтованих витрат згідно зі штатними розписами та встановленими на підприємствах нормами праці (нормами часу, виробітку, обслуговування), тарифними ставками (окладами), відрядними розцінками для робітників та посадовими окладами для керівників, фахівців, технічних службовців. При цьому, як показує аналіз, фактична чисельність працівників та фактичні витрати на оплату праці є нижчими від планових.

Ще одним проблемним питанням є те, що жодним нормативним документом сьогодні не нормується чисельність адміністративного персоналу комунальних підприємств. Як наслідок, в останні роки в комунальних підприємствах спостерігається тенденція до зростання чисельності адмінперсоналу та скорочення чисельності виробничих працівників. І якщо попередньо діючі Порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.07.2006 р. №955, та Порядок

формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. № 959, передбачали обмеження щодо включення в структуру тарифу адміністративних витрат, які не повинні були перевищувати 5% виробничої собівартості, то діючі порядки формування тарифів такого обмеження не передбачають.

Все це створює передумови для включення в структуру тарифів непродуктивних та неефективних витрат та не стимулює проведення їх оптимізації.

Проблемним питанням також є планування капітальних витрат. Через тривалу процедуру встановлення тарифів, а також у зв'язку з невідповідністю тарифів їх економічно обґрунтованому розміру не враховується можливість подальшого розвитку підприємств, а в тарифи практично не закладаються витрати на капітальний ремонт і модернізацію основних фондів, особливо в житловому господарстві. В тарифах практично не враховується якість житлово-комунальних послуг, а ті капіталовкладення, які все ж таки здійснюються з метою енергозбереження та енергоефективності, фактично не впливають на зменшення витрат і не приводять до здешевлення собівартості послуг.

Таким чином, формування тарифів знаходиться під впливом чинників, дія яких зворотно направлена. З одного боку – це неможливість постійного збільшення тарифів, яка обумовлена неплатоспроможністю більшості споживачів послуг і присутністю соціальних гарантій держави, з іншого боку – необхідність встановлення такого рівня тарифів, який би покривав витрати виробника послуг [138].

Принцип відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства передбачає забезпечення можливості ознайомлення споживачів із відповідною інформацією про тарифи. Відповідно до 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. Відповідні норми містяться у Порядку 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, затвердженому Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.07.2012 № 390.

Відповідно до цього Порядку, суб'єктами господарювання, що надають комунальні послуги (послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)), до відома споживачів доводиться така інформація: загальний розмір тарифу та його структура (плановані витрати за елементами, прибуток, податок на додану вартість); обґрунтування причин зміни тарифу (зазначення розміру діючого тарифу та відсотка відшкодування затвердженим тарифом собівартості, планового економічно обґрунтованого тарифу, дати, коли тариф востаннє переглядався, причин перегляду тарифу, зазначення відсотка зростання основних складових тарифу (заробітної плати, електроенергії, паливо-мастильних матеріалів), визначення відсотка підвищення тарифу тощо); інша додаткова інформація, визначена суб'єктом господарювання та/або органом, уповноваженим встановлювати тарифи.

Суб'єктами господарювання, що надають послугу з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, до відома споживачів доводиться така інформація: загальний розмір тарифу (з податком на додану

вартість) для кожного конкретного будинку; перелік послуг, що входять до складу послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, що надаватимуться в кожному конкретному будинку, та їх вартість; періодичність та строки надання послуг; обґрунтування причин зміни тарифу (зазначення розміру діючого тарифу та відсотка відшкодування затвердженим тарифом собівартості, планового економічно обґрунтованого тарифу, дати, коли тариф востаннє переглядався, причин перегляду тарифу, визначення відсотка зростання основних складових тарифу (заробітної плати, електроенергії, матеріалів), визначення відсотка підвищення тарифу тощо); інша додаткова інформація, визначена суб'єктом господарювання та/або органом, уповноваженим встановлювати тарифи.

Суб'єктами господарювання, що надають послуги з вивезення побутових відходів до відома споживачів доводиться така інформація: загальний розмір тарифу для кожного виду побутових відходів та його структура (плановані витрати за елементами, прибуток, податок на додану вартість); періодичність надання послуги; обґрунтування причин зміни тарифу (зазначення розміру діючого тарифу та відсотка відшкодування затвердженим тарифом собівартості, планового економічно обґрунтованого тарифу, дати, коли тариф востаннє переглядався, причин перегляду тарифу, зазначення відсотка зростання основних складових тарифу (заробітної плати, електроенергії, паливо-мастильних матеріалів), визначення відсотка підвищення тарифу тощо).

Реалізація принципу відкритості, доступності та прозорості структури тарифів здійснюється також через обов'язкове оприлюднення уповноваженими суб'єктами рішень про встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Так, наприклад, Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 20.12.2011 р. №893 "Про встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, що знаходяться у комунальній власності територіальної громади м. Харкова"

було оприлюднено у спецвипуску газети Харківської міської ради «Харьковские известия» від 27.12.2011 р. Така публікація була здійснена відповідно до п.7 зазначеного рішення, яким департаменту у справах інформації та зв'язків із громадськістю міської ради доручалося оприлюднити це рішення у 5-денний термін з дня його прийняття.

Принцип гарантування соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги, реалізується через прийняття на державному рівні програм субсидування малозабезпечених верств населення з метою забезпечення ними можливості сплати тарифів на житлово-комунальні послуги.

Слід відзначити, що якщо перші три принципи адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги практично реалізуються, то реалізація останнього з принципів представляє певні складнощі, пов'язані із визначенням рівня реальних доходів громадян, а також недостатністю фінансових ресурсів держави у складних умовах, що склалися в Україні в останній рік.

Порядок призначення та надання субсидій визначено Положенням про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. N 848 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1997 р. N 1050). Це Положення визначає умови призначення та порядок надання громадянам щомісячної адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), а також один раз на рік субсидії готівкою на придбання

скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Відповідно до цього Положення, субсидія є безповоротною і її отримання не пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла. Право на отримання адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, а також субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (далі - субсидія) поширюється на громадян, які проживають у житлових приміщеннях (будинках) державного та громадського житлового фонду, в тому числі у гуртожитках, - на оплату користування житлом; приватного житлового фонду та фонду житлово-будівельних (житлових) кооперативів – на оплату утримання житла; житлового фонду незалежно від форм власності - на оплату комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

Субсидії призначаються за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги, скраплений газ, тверде та рідке пічне побутове паливо у межах соціальної норми житла та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами з урахуванням пільг, які надаються відповідно до законодавства, і обсягом визначеного Кабінетом Міністрів України обов'язкового відсотка платежу. Соціальні норми житла та соціальні нормативи користування житлово-комунальними послугами встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Субсидія розраховується виходячи з кількості зареєстрованих у житловому приміщенні (будинку) осіб (осіб, які фактично проживають), яким нараховується плата за житлово-комунальні послуги, у тому числі осіб, призваних на строкову військову службу.

Питання призначення субсидій малозабезпеченим верствам населення прямо пов'язано із проблемою перманентного збільшення тарифів на житлово-комунальні послуги. Як відзначають сучасні дослідники,

підвищення тарифів на послуги ЖКГ є ефективним інструментом збільшення надходжень у бюджет держави, але до певної межі, розрахованої на рівні 300–350%, за якою настає зона економічних ризиків, оскільки держава витрачатиме на виплату субсидій більше коштів, ніж отримуватиме за рахунок високих тарифів. При цьому зростання заробітної плати, яке супроводжується підвищенням тарифів, дає відчутнішу економічну віддачу. Для держави особливо вигідно використовувати регресивну шкалу зростання зарплати, тобто істотніше підвищувати зарплату тим, у кого вона є меншою, виводячи у такий спосіб частину домогосподарств із зони субсидування та одночасно зменшуючи соціально-економічну нерівність у суспільстві.

Єдиним фактором, який стримує підвищення тарифів, є державні субсидії. Їх скасування, на якому останнім часом дедалі активніше наполягає МВФ у своїх переговорах з Україною щодо валютних запозичень, може призвести до нелімітованого характеру підвищення тарифів, що, у свою чергу, загрожує значними ускладненнями соціально-економічного плану [184, с.82].

У більшості країн Центральної та Східної Європи в тій чи іншій формі надається допомога малозабезпеченим домогосподарствам на оплату житлово-комунальних послуг (Угорщина, Польща) або послуг опалення (Румунія, Болгарія, Македонія). Принцип врахування доходів застосовується в усіх країнах. У більшості країн такий критерій є доволі простим — кратною величиною мінімальної пенсії (Польща, Угорщина) або мінімального прожиткового мінімуму (Чеська Республіка). В усіх країнах домогосподарства повинні сплачувати встановлену частку платежу, яка залежить від урядової політики (бюджету програми житлових субсидій) та набору послуг, на які надається допомога. Зазначена частка дорівнює 30% у Чеській Республіці, 20% в Угорщині, 10—20% у Польщі. У більшості випадків ця частка диференціюється (наприклад, у Чеській Республіці — за

регіонами (у Празі вона є найбільшою), у Польщі — за розміром домогосподарства (чим більше домогосподарство, тим менша частка).

Наведені приклади в країнах ЄС щодо умов соціального захисту населення з оплати житловокомунальних послуг мають одну спільну рису: адресність державної підтримки, тобто концентрація фінансових ресурсів на малозабезпечених верствах населення забезпечується через впровадження граничного рівня доходу, перевищення якого позбавляє домогосподарство права на субсидію (допомогу) [81, с.114].

1.3 Механізм адміністративно-правового регулювання відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Відповідно до сучасних уявлень щодо предмета адміністративного права до нього відносять суспільні відносини, що формуються у ході: державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади; діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, надання ними адміністративних послуг; внутрішньої організації та діяльності апаратів державних органів; реалізації юрисдикції адміністративних судів; застосування заходів адміністративного примусу [2, с.71]. У цьому контексті абсолютно справедливою є думка про те, що державне регулювання здійснюється через вплив насамперед норм адміністративного права на суспільні відносини [102, с.308].

Правове регулювання — це в основі своїй державне регулювання, оскільки позитивне право встановлюється або санкціонується державою й, отже, є державним регулятором суспільних відносин [146, с.32]. Адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання взагалі. В даному контексті воно виступає як механізм імперативно-нормативного упорядкування організаційної діяльності суб'єктів та об'єктів управління й формування стійкого правового порядку їх функціонування шляхом застосування норм адміністративного права [155, с.379]. Як зазначає В. К. Колпаков, держава за допомогою адміністративно-правових норм впливає на суспільні відносини, перетворюючи їх на адміністративно-правові відносини. Тобто, інакше кажучи, здійснює адміністративно-правове регулювання [76, с.51].

Адміністративно-правове регулювання — це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних

інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. За допомогою адміністративно-правового регулювання відносини між суб'єктами адміністративного права набувають певної правової форми [4, с.323]. При цьому слід зазначити, що доволі часто визнається, що найскладнішим об'єктом регулювання адміністративного права є економіка – складна поліструктурна система, метою якої є задоволення потреб суспільства [7, с.299; 87, с.3].

Однак адміністративно-правове регулювання представляє собою доволі складну за змістом структуру, яка розкривається через категорію «механізм адміністративно-правового регулювання».

На думку С.С. Алексєєва, як і поняття правового регулювання, поняття його механізму в межах правознавства являє собою важливу теоретичну категорію. Воно дозволяє не тільки зібрати разом усі явища правової дійсності, пов'язані з вирішенням життєвих ситуацій (норми, правовідносини, юридичні факти тощо), і окреслити їх як ціле, але й уявити їх у працюючому, системно-впливаючому вигляді. І, отже, висвітлити специфічні функції, які виконують ті чи інші юридичні явища в правовій системі; показати їх зв'язок між собою, їх взаємодію. Головне ж – це те, що тут перед нами один із найважливіших проявів логіки права. Саме тому, що позитивне право являє собою сферу належного і водночас можливого, “заряджених” необхідністю їх реального втілення у життя, вибудовується послідовний ланцюг правових засобів, покликаних крок за кроком, неухильно здійснювати такого роду необхідність. Цей ланцюг, початковою ланкою якого є юридичні норми, цілком закономірно за логікою права завершується актами реалізації, коли можливості (суб'єктивні права) і обов'язки, виражені в позитивному праві, стають фактами реального життя, “вирішують” дану життєву ситуацію [12, с.364].

Як зауважує Д.М. Лук'янець, саме в акті реалізації норми закладене вольове начало правовідносин. Норми права перетворюються на реальні

правовідносини тільки завдяки волі носіїв суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Акт реалізації в багатьох випадках і є тим юридичним фактом, який породжує правовідносини, хоча його часто включають безпосередньо до структури правовідносин.

Більш того, наявність здатності і можливості своїми діями вчиняти акти реалізації норм права, що відомо нам під назвою “дієздатність”, обумовлює можливість суб'єкта бути учасником правовідносин. Якщо б правовідносини виникали одразу з норм права, тоді б втрачала сенс і дієздатність як елемент правосуб'єктності.

Таким чином, в ідеальному варіанті механізм правового регулювання працює за такою схемою: норма права – акт реалізації норми права – правовідносини. Якщо бути більш точним, то в даному випадку треба вести мову про акт реалізації диспозиції правової норми, оскільки правовідносини виникають саме із цього [96, с.21].

Очевидно, що ключовим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають саме акти реалізації норм адміністративного права. При цьому, оскільки учасниками адміністративних правовідносин є, як мінімум два юридично нерівноправних суб'єкта, акти реалізації для кожного з них, будуть відрізнятися за своїм змістом.

Для суб'єктів владних повноважень, тобто органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, визначальне значення має положення частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до яких вони мають діяти виключно на підставі, в межах повноважень, та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.

Із цього випливає, що повноваження, якими в силу закону наділені органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах виконання функцій державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, мають реалізовуватись у певний спосіб, а відтак діяльності, в якій буде проявлятися реалізація таких повноважень, має бути надана

процесуальна форма. На думку вчених, процесуальна форма – це сукупність правил. Але не будь-яких правил, а правил процедури. Процедура представляє собою послідовність певних дій, вона має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей [97, с.100].

З точки зору свого складу, процесуальна форма представляє собою систему наступних процесуальних правил: умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок видання і реалізації передбачених процесуальних актів [97, с.100] .

Враховуючи викладене та з урахуванням моделі загальної структури правовідносин (суб'єкти, об'єкт, зміст, юридичні факти), можна сформулювати вимоги до нормативної моделі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Така нормативна модель, як мінімум, має включати норми, що визначають:

- правовий статус суб'єктів які здійснюють державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- порядок реалізації повноважень зазначених суб'єктів щодо державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Але, варто звернути увагу на той факт, що адміністративно-правове регулювання у будь-якій сфері суспільних відносин спирається в основному на імперативний метод регулювання. Як справедливо стверджує Д.М. Лук'янець, у структурі зобов'язувальних та заборонних норм, які домінують адміністративно-правовому регулюванні, майже завжди існує санкція, тобто елемент, у якому зазначаються наслідки невиконання (недотримання) диспозиції норми. У випадку невиконання (недотримання) диспозиції норми механізм правового регулювання працює дещо іншим чином і відбувається це за схемою: норма права – акт порушення диспозиції норми права – акт реалізації санкції норми права – правовідносини примусу – акт реалізації диспозиції норми права – правовідносини. Тобто починає реалізовуватись не

диспозиція, а санкція норми. Це, можна сказати, динаміка правового регулювання, яка описує взаємодію частин його механізму [96, с.21-22].

Застосування санкцій у сучасному адміністративному праві розглядається з позицій положень про юридичну відповідальність.

Як відмічає Т.Б. Грек, юридична відповідальність є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, сутність якого полягає в цілеспрямованому впливі на поведінку індивідів за допомогою юридичних засобів. Завдяки цьому комплексному впливу стає можливим гідне впорядкування суспільних відносин, надання їм певної системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, максимально можливе втілення принципів соціальної справедливості. Існування права як регулятора суспільних відносин в усі часи обумовлене саме необхідністю підтримувати правопорядок у неоднорідному, сповненому внутрішніх протиріч суспільстві задля запобігання будь-яким небажаним відхиленням від встановлених правил поведінки [58, с.41].

Розглядаючи сутність юридичної відповідальності з точки зору структури механізму правового регулювання, вчені стверджують, що юридична відповідальність - це правовідносини, у яких держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, які скоїли правопорушення і зобов'язані зазнавати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норм права [68, с.204].

Як і у позитивній діяльності у випадку юридичної відповідальності ми зустрічаємося із тими самими вимогами, а саме необхідністю визначення повноважень органу, уповноваженого застосовувати санкції та процесуальної форми діяльності щодо застосування таких санкцій.

Процесуальна форма юридичної відповідальності забезпечує об'єктивність і всебічність розгляду справи про юридичну відповідальність суб'єкта правопорушення й одночасно гарантує право захисту його суб'єктивних прав з моменту притягнення до відповідальності до її реалізації

[113, с.11-12]. Ще однією ознакою процесуальної форми є її цільова спрямованість, тобто процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі [97, с.100-101].

Відтак, до нормативної моделі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги слід додати ще нормативну конструкцію юридичної відповідальності за порушення норм, які регламентують порядок і правила встановлення тарифів на такі послуги.

Проте, навіть за умови долучення до нормативної конструкції державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги нормативної конструкції юридичної відповідальності за відповідні правопорушення, вона буде не повною.

Очевидно що, повинна існувати зв'язуючи ланка між позитивним регулюванням відносин у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та юридичною відповідальністю. І такою ланкою має виступати державний контроль у відповідній сфері. Його зв'язуючи роль проявляється в тому, що саме у процесі контрольної діяльності виявляються підстави для застосування заходів юридичної відповідальності.

У самому загальному вигляді, на філософському рівні контроль розглядають як функцію, що природно супроводжує діяльність людини за умови, що таку діяльність має бути виконано за встановленими певними правилами і спрямована на досягнення конкретних результатів [100, с.4].

У найбільш детальному вигляді, державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність публічної адміністрації (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання вповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об'єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності

та дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права, виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень і про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням тощо [99, с.67].

Але, як би там не було, державний контроль, незалежно від сфери реалізації є діяльністю безумовно правовою. В цьому сенсі на державний контроль у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги повною мірою поширюються положення, які були раніше сформульовані для позитивного регулювання та юридичної відповідальності. Тобто державний контроль у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має здійснюватись спеціально уповноваженими на те суб'єктами із числа органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування і, крім того, способами, визначеними законами України.

Якщо перше не викликає жодних проблем, то зі способами здійснення державного контролю такі проблеми існують. Ці проблеми стосуються процесуальної форми державного контролю. На перший погляд така форма для державного контролю є обов'язковою, але величезна кількість форм та видів державного контролю, а також об'єктів державного контролю, не дає можливості створити уніфіковану контрольну процесуальну конструкцію. У зв'язку з цим і законодавець і науковці основну увагу приділяють формам і методам контролю у відповідній сфері.

Навіть у тих випадках, коли робляться спроби описати процесуальну форму державного контролю у певній сфері, результати отримуються не зовсім коректними.

Так, наприклад, А.В. Гарбінська-Руденко, досліджуючи правові засади валютного контролю стверджує, що процес валютного контролю – це правова форма діяльності органів валютного контролю, що проявляється в комплексі послідовних контролюючих заходів або етапів, спрямованих на виконання мети валютного контролю. Встановлено, що процес валютного контролю побудовано так: 1) стадія планування або підготовки до проведення валютного контролю; 2) стадія встановлення фактичних обставин справи та узагальнення результатів валютного контролю; 3) стадія підготовки та прийняття рішення за результатами валютного контролю; 4) стадія контролю за виконанням рішення, яке було прийнято за результатами валютного контролю [44, с.18].

Цілком очевидно, що перша, третя та четверта з виділених стадій власне не охоплюються навіть поняттям контролю. Сама контрольна діяльність, як така, здійснюється тільки в межах другої стадії. Відтак, наведений приклад ілюструє не процес самого валютного контролю, а процес організації, здійснення та реалізації результатів контролю.

Таким чином, до нормативної моделі державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги мають бути включені також норми, що регламентують повноваження органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у цій сфері, а також норми, що регламентують порядок, форми і методи здійснення такого контролю.

З урахуванням викладеного можна стверджувати, що нормативна модель державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має включати:

- норми, які визначають правовий статус суб'єктів, які є учасниками відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- норми, які визначають процедури встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;

- норми, які визначають порядок, форми і методи державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- норми, що регламентують підстави і порядок притягнення до відповідальності за порушення порядку і правил державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Відповідно до даної схеми і буде побудовано наступні структурні одиниці дисертаційного дослідження.

Висновки до розділу 1.

1. Державне регулювання – це врегульований нормами права непрямий владний вплив на діяльність індивідуальних чи колективних суб'єктів, який здійснюється уповноваженими суб'єктами, спрямований на організацію виконання або безпосереднє виконання законів держави і який полягає у встановленні умов здійснення певних видів діяльності та забезпеченні дотримання даних умов. Відповідно 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.

2. Функціями державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг є:

- функція ліцензування господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг;

- функція нормативно-правового регулювання у сфері житлово-комунальних послуг (умови та правила провадження ліцензованої діяльності; порядки контролю за дотриманням ліцензійних умов; порядки (методики) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів; правила приєднання до теплових та водопровідних мереж і типові договори, передбачені такими правилами; показники надійності та комерційної якості надання послуг суб'єктами природних монополій; заходи

щодо адаптації законодавства України з питань природних монополій та суміжних ринків до законодавства Європейського Союзу; умови доступу до товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій тощо);

- функція тарифного регулювання (встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП);

- функція контролю (контроль за: додержанням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності; цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів і які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках; виконанням суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню);

- юрисдикційна функція (розгляд справ про порушення ліцензійних умов, а також справ про адміністративні правопорушення і прийняття за результатами розгляду відповідних рішень; розглядає звернень споживачів та надання роз'яснень з питань застосування нормативно-правових актів НКРЕКП);

3. Тариф на житлово-комунальні послуги - це вартість надання одиниці таких послуг розрахована на основі економічно обґрунтованих витрат.

4. До функцій державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги, відносяться: функція адміністративно-правового регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги (визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які здійснюють регулювання

тарифів у сфері житлово-комунальних послуг; визначення порядку (процедури) встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги; розроблення порядків (методик) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів; визначення порядку (процедур) контролю за дотриманням правл встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги; встановлення юридичної відповідальності за порушення у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги) ; функція визначення тарифів на житлово-комунальні послуги (діяльність щодо визначення розміру тарифів на житлово-комунальні послуги (розрахункова функція), діяльність щодо перевірки правильності визначення розміру тарифів, діяльність щодо легітимації тарифів, тобто надання їм юридичної сили та обов'язковості); функція контролю дотримання вимог нормативно-правових актів щодо порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги, їх застосування та дотримання; функція забезпечення законності у державному регулюванні тарифів на житлово-комунальні послуги.

5. До принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги відносяться наступні:

- нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;
- відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- єдності порядку формування тарифів для всіх регіонів України та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг;
- відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства;

- гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги;

6. Нормативна модель державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має включати:

- норми, які визначають правовий статус суб'єктів, які є учасниками відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;

- норми, які визначають процедури встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;

- норми, які визначають порядок, форми і методи державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;

- норми, що регламентують підстави і порядок притягнення до відповідальності за порушення порядку і правил державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

2.1 Адміністративно-правовий статус суб'єктів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Практично в усіх галузевих правових науках та теорії права в цілому, використовується категорія «правовий статус». Зміст цієї категорії є предметом дискусій досить тривалий час, але спільної точки зору так і не було вироблено. З огляду на це ми зконцентруємо увагу на тому, що визнається більшістю вчених і є необхідним із точки зору предмету нашого дослідження.

Теоретики права вважають, що правовий статус має позначати все те, що так чи інакше законодавчо визначає і закріплює (оформлює) положення особи у суспільстві [101, с.191] і така позиція поділяється і в рамках окремих галузевих наук, зокрема адміністративного права [120, с.198-199]. На думку М.В. Вітрука, елементами правового положення особи, природно, слугують правові явища, за допомогою яких законодавець фіксує правове становище особи в системі суспільних відносин [37, с.27]. У господарському праві існує позиція стосовно того, що правовий статус характеризує юридичну позицію господарського органу у системі суспільного виробництва [15, с.34].

Із наведеного випливає, що категорія правового статусу є суто правовою категорією і означає здатність і можливість певного суб'єкта бути учасником певних правовідносин. В силу цього до правового статусу мають входити такі елементи, які можуть належати конкретному суб'єкту і визначати його становище у конкретних суспільних відносинах.

Такими елементами, перш за все є суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин. Включення цих елементів до структури

правового статусу визнається практично всіма вченими і визначення змісту адміністративно-правового статусу також здійснюється, як правило через комплекс прав та обов'язків. Адміністративісти вважають, що це поняття охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, такі поза ними [89, с.54].

Що стосується інших елементів правового статусу, то думки вчених тут сильно різняться. Одним із таких елементів пропонується вважати гарантії реалізації відповідних прав [6, с.58; 39 с.36; 120, с.175]. В той самий час, на нашу думку, більш коректною є позиція О. Ф. Скакун, яка зазначає, що загально-соціальні (економічні, політичні, ідеологічні та ін.) і спеціально-соціальні (юридичні) гарантії є факторами реалізації правового статусу особи, а не елементами структури його системи [142, с.379]. Очевидно, що це зовнішнє по відношенню до конкретного суб'єкта права явище. Так само слід розглядати й принципи права, оскільки вони лише обумовлюють зміст елементів правового статусу, однак не входять до його складу.

На нашу думку слід погодитись і з тими науковцями, котрі виступають проти включення до складу правового статусу юридичної відповідальності [2, с.188-189; 12, с.70; 28, с.30; 37, с.33; 112, с.48; 120, с.175; 151, с.534; 158, с.123-125]. Очевидно, що юридична відповідальність в силу її індивідуальності не може входити до категорії, яка визначає становище суб'єкта відносно певної сфери суспільних відносин на рівні узагальненому.

На зміст та структуру адміністративно-правового статусу впливає й вид його носія, тобто відповідного суб'єкта. Слід відзначити, що переважна більшість дослідників виділяє серед суб'єктів адміністративного права індивідуальних та колективних суб'єктів, із виділенням у складі колективних

суб'єктів різноманітних державних органів та органів місцевого самоврядування [3, с.189-191; 10, с.15; 14, с.47; 33, с.41; 80, с.73; 82, с.31; 155, с.202].

Що стосується адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів, і, насамперед, державних органів, то зазначений вище підхід до розуміння адміністративно-правового статусу в цілому підходить і для них. Проте в науці адміністративного права права та обов'язки суб'єкта владних повноважень найчастіше розкриваються через категорію «повноваження». Так, в юридичних енциклопедичних виданнях зауважується, що повноваження має розглядатись як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [167, с.590].

Така позиція існує досить давно і ще Б.М. Лазарєв розглядав повноваження як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [91, с.102]. Аналогічна точка зору підтримується і сучасними дослідниками, на думку яких владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави і зливаються в єдину правову категорію повноважень [88, с.12].

Навіть у наукових працях, присвячених виключно змісту цієї категорії, як це зроблено Д.І. Голосніченком, зазначається, що повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин

з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [53, с.54].

Отже, адміністративно-правовий статус державних органів розкривається переважно через категорію повноваження, які представляють сукупність прав та обов'язків певного суб'єкта. Зміст зазначених прав та обов'язків визначається функціями, якими наділений відповідний орган. У свою чергу функції органу визначаються його цільовим призначенням, тобто місцем у механізмі держави.

2.1.1 Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Проблема державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги була і залишається актуальною вже тривалий час. Безумовно, головною складовою цієї проблеми є визначення розмірів тарифів з урахуванням певною мірою протилежних інтересів суб'єктів, які надають такі послуги та суб'єктів, які їх споживають. З іншого боку, різноманітність житлово-комунальних послуг, особливості їх надання та процедур визначення розмірів тарифів на них, обумовлюють різноманітність суб'єктів, наділених правом встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги. В той самий час, незважаючи на досить детальне нормативно-правове регулювання у сфері житлово-комунальних послуг іноді виникають проблеми із визначенням суб'єкта, який має право встановлювати тарифи на той чи інший вид житлово-комунальних послуг.

Ця проблема ще не стала предметом належної уваги науковців, про що свідчить майже повна відсутність публікацій на цю тему у наукових виданнях. З іншого боку це можна пояснити тим, що останні зміни у

суб'єктному складі відносин щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги відбулися зовсім недавно.

Відповідно до статей 13 та 14 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, житлово-комунальні послуги класифікуються в залежно від функціонального призначення та залежно від порядку затвердження цін/тарифів.

Залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

1) комунальні послуги (централізоване постачання холодної води, централізоване постачання гарячої води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

2) послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

3) послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

4) послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

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).

Відповідно до частини другої статті 14 Закону України “Про житлово–комунальні послуги”, 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.

Тобто в даному законі сформульовано лише загальну норму, яка окреслює лише перелік суб’єктів, які повинні встановлювати ціни/тарифи на житлово–комунальні послуги, але без конкретного визначення того, який орган які тарифи встановлює.

Дещо більш конкретно дане питання викладене у Законі України “Про природні монополії”, оскільки значна частина житлово–комунальних послуг надається в умовах ринку, що знаходиться у стані природної монополії або на суміжних із природною монополією ринках. Так, відповідно до статті 5 цього Закону, відповідно до цього Закону регулюється діяльність суб’єктів природних монополій у сферах централізованого водопостачання та водовідведення; транспортування теплової енергії; захоронення побутових відходів.

До суміжних ринків, що регулюються відповідно до цього Закону, належать виробництво теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішньовиробничих потреб) в обсягах,

що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва теплової енергії (ліцензійними умовами); постачання теплової енергії; перероблення побутових відходів.

Відповідно до статті 8 цього ж закону, предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим Законом є ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій. У свою чергу, у статті 4 цього закону визначено, що державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у статті 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. У випадках, встановлених законом, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

В данному випадку конкретизовано вид державного органу, який наділяється повноваженнями щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, і таким органом є Національна комісія з питань регулювання у відповідній сфері.

Але, відповідно до п.2 частини першої статті 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються

національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги.

Іншими словами, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” використаний принцип, відповідно до якого до компетенції виконавчих органів місцевих рад відноситься встановлення тарифів на ті житлово-комунальні послуги, регулювання яких не здійснює відповідна Національна комісія.

На перший погляд стає зрозумілим, до компетенції яких органів відноситься державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Але, відповідно до статті 6 Закону України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг”, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, здійснює розроблення порядків (методик) формування тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; встановлення тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

У даному випадку додається ще одна ознака для визначення суб'єкта, наділеного правом встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги, а саме чи є надання такої послуги ліцензованим видом діяльності чи ні.

Відповідно до статті 7 Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності”, ліцензуванню підлягають централізоване водопостачання та водовідведення; виробництво теплової енергії, транспортування її магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії. Тобто із переліку житлово-

комунальних послуг до ліцензованих не відносяться лише послуги із перероблення та захоронення побутових відходів.

Таким чином єдиним питанням залишається розподіл повноважень із встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги між Національною комісією та органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженого Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014, одними із основних завдань НКРЕКП є державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, на ринках природного газу, нафтового (попутного) газу, газу (метану) вугільних родовищ та газу сланцевих товщ, нафти та нафтопродуктів, а також перероблення та захоронення побутових відходів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, у нафтогазовому комплексі, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін.

Відповідно до покладених на неї завдань, НКРЕКП розробляє і затверджує порядки (методики) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, на ринках природного газу, нафти та нафтопродуктів; установлює тарифи на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП.

Оскільки єдиним видом житлово-комунальних послуг, які надаються суб'єктами природних монополій і при цьому не ліцензуються НКРЕКП є послуги із перероблення та захоронення побутових відходів, то встановлення тарифів на ці послуги відноситься до компетенції виконавчих органів місцевих рад. Відтак можна зробити висновок, що послуги із перероблення та захоронення побутових відходів відноситься до другої групи житлово-комунальних послуг відповідно до п.2 частини першої статті 14 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”. У зв'язку з цим виникає протиріччя між Положенням про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до якого порядки (методики) формування цін і тарифів на зазначені послуги здійснюється НКРЕКП, та Законом України “Про житлово-комунальні послуги”, відповідно до статті 31 якого Порядок формування тарифів на кожний вид житлово-комунальних послуг другої групи визначає Кабінет Міністрів України.

Слід зазначити, що в даному випадку виникає і протиріччя між Законами України “Про житлово-комунальні послуги” та “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг”, оскільки у статті 10 останнього зазначено, що 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. Але, Кабінетом Міністрів України затверджується положення про встановлення тарифів з відхиленням від економічно обґрунтованого рівня.

На нашу думку, два зазначених вище закони частково перетинаються у предметі правового регулювання, тому, з метою усунення наявних протиріч вважаємо за доцільне об'єднати їх положення в одному законі із назвою

Закон України “Про житлово-комунальні послуги”, передбачивши у ньому окремий розділ “Державне регулювання житлово-комунальних послуг”.

Ще один цікавий момент стосується суб’єктів встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються суб’єктами, що не є суб’єктами природних монополій. До таких, зокрема відносяться послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій.

Відповідно до частини другої статті 12 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, примірні переліки житлово-комунальних послуг та їх склад залежно від функціонального призначення визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Проте, перелік послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій визначено не зазначеним центральним органом виконавчої влади, а Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 “Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги” до послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій відносяться: Прибирання прибудинкової території; Прибирання сходових кліток; Вивезення побутових відходів (збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізація, знешкодження та захоронення); Прибирання підвалу, технічних поверхів та покрівлі; Технічне обслуговування ліфтів; Обслуговування систем диспетчеризації; Технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем: гарячого водопостачання, холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення, зливової каналізації; Дератизація; Дезінсекція; Обслуговування димовентиляційних каналів; Технічне обслуговування та поточний ремонт систем протипожежної автоматики та димовидалення, а також інших внутрішньобудинкових інженерних систем у разі їх наявності; Поточний ремонт конструктивних елементів, внутрішньобудинкових систем гарячого і холодного водопостачання, водовідведення, централізованого опалення та

зливової каналізації і технічних пристроїв будинків та елементів зовнішнього упорядження, що розміщені на закріпленій в установленому порядку прибудинковій території (в тому числі спортивних, дитячих та інших майданчиків); Поливання дворів, клумб і газонів; Прибирання і вивезення снігу, посипання частини прибудинкової території, призначеної для проходу та проїзду, протиожедними сумішами; Експлуатація номерних знаків на будинках; Освітлення місць загального користування і підвалів та підкачування води; Енергопостачання ліфтів.

Відповідно до зазначеної постанови, тариф на послуги розраховується окремо за кожним будинком залежно від запланованих кількісних показників послуг, що фактично повинні надаватися для забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій з урахуванням переліку послуг згідно з додатком до цього Порядку. З власниками (наймачами) квартир (житлових приміщень у гуртожитку) та власниками, орендарями нежитлових приміщень у житловому будинку (гуртожитку) укладається договір про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (далі - договір про надання послуг). Послуги надаються з урахуванням встановленого рішенням органу місцевого самоврядування тарифу, його структури, періодичності та строків надання послуг. Копія такого рішення є невід'ємною частиною договору про надання послуг.

Тобто, в даному випадку, адміністративно-правове регулювання порядку визначення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій здійснюється Кабінетом Міністрів України, а адміністративно-правове регулювання конкретних тарифів на зазначені послуги по кожному будинку – органами місцевого самоврядування. Прикладом відповідного правового акту може служити Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 20.12.2011 р. №893 “Про встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових

територій , що знаходяться у комунальній власності територіальної громади м. Харкова”.

Підсумовуючи викладене можна стверджувати, що визначення повноважень суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є досить заплутаним і суперечливим. У зв'язку з цим можна запропонувати розподілити повноваження щодо адміністративно-правового регулювання зазначених тарифів наступним чином:

- порядки (методики) формування тарифів на житлово-комунальні послуги затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за поданням суб'єктів, що виробляють (надають) відповідні послуги;

- встановлення тарифів на інші житлово-комунальні послуги здійснюється органами місцевого самоврядування.

Характерною особливістю встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в більшості європейських країн є те, що їх затвердження здійснюється переважно органами місцевої влади, а центральні органи беруть тільки опосередковану участь, встановлюючи певні директиви та обмеження. Наприклад, у Чехії органом, який виконує функції щодо застосування, регулювання та контролю цін товарів, іншого майна та майнових прав, а також видає юридичні рішення щодо регулювання цін, є управління цінової політики у складі Міністерства фінансів. У сфері житлово-комунального господарства до компетенції Міністерства фінансів відноситься регулювання

цінових коливань у часі. Тобто центральний орган визначає мінімальний часовий проміжок для оголошення задуманого збільшення ціни, або мінімальний термін, по завершенні якого можна підвищувати ціни, або часткове обмеження повторного збільшення цін [138].

На зразок українських Національних комісій з питань регулювання у Німеччині є Федеральна агенція електричних, газових, телекомунікаційних, поштових та залізничних мереж, яка об'єднує п'ять агентств, що шляхом регулювання забезпечують конкуренцію у мережах на відповідному ринку. А створення ефективного конкурентного середовища — обов'язкова умова припливу інвестицій [138].

Нарахуванням плати за прибирання і утримання доріг, каналізацію, вивіз та утилізацію сміття в Німеччині займаються податкові відомства на місцевому рівні, які підпорядковані міським радам. Розмір плати за зазначені послуги не може перевищувати витрат, тобто прибуток у тарифах не передбачається. Плата нараховується за фактичним обсягом споживання, а коли це неможливо – розрахунковим методом. Наприклад, розрахунковим методом визначається обсяг стоків: брудні стоки дорівнюють обсягу спожитої свіжої води за попередній рік, дощові - у залежності від площі покриття (поверхні). Плата за забруднену воду і утилізацію відходів є обов'язковою для кожного громадянина, і ніхто не може ухилятися від цього. Тарифи встановлює міська рада один раз на рік [138].

2.1.2 Повноваження суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Правовий статус суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має подвійну природу, що й обумовлює його особливості.

По-перше, суб'єкти господарювання виступають як суб'єкти державного регулювання у відповідній сфері. Так, відповідно до статті 10 Закону України «Про державне регулювання у сфері 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.

По-друге, ті ж самі суб'єкти господарювання виступають як виконавці або виробники житлово-комунальних послуг. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», виконавець має право: розробляти і подавати на затвердження розрахунки щодо рівня цін/тарифів на житлово-комунальні послуги першої і другої групи (пункти 1 та 2 частини першої статті 14 цього Закону) в порядку, встановленому законодавством; пропонувати при укладенні договору ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги третьої групи (пункт 3 частини першої статті 14 цього Закону); отримувати компенсацію за надані відповідно до закону окремим категоріям громадян пільги та нараховані субсидії з оплати житлово-комунальних послуг і повертати їх у разі ненадання таких послуг чи пільг; на відшкодування втрат у разі затвердження відповідним органом місцевого самоврядування цін/тарифів нижчими від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво.

Виконавець зобов'язаний: надавати в установленому законодавством порядку необхідну інформацію про перелік житлово-комунальних послуг, їх вартість, загальну вартість місячного платежу, структуру цін/тарифів, норми споживання, режим надання житлово-комунальних послуг, їх споживчі властивості тощо.

Аналогічним чином визначені права та обов'язки виробника житлово-комунальних послуг відповідно до статті 22 цього ж Закону.

В уточненому відносно певного виду житлово-комунальних послуг, вигляді, права суб'єктів господарювання містяться і в інших законах. Так, наприклад, відповідно до статті 23 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» підприємства питного водопостачання мають право розробляти і подавати на затвердження уповноваженим органам тарифи на послуги централізованого водопостачання і водовідведення з їх обґрунтуванням.

На перший погляд, повноваження суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є значно меншими за обсягом по відношенню до суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Насправді це не так і зміст повноважень щодо розробки тарифів на конкретні види житлово-комунальних послуг є доволі складним.

Так, відповідно до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, цей Порядок визначає механізм формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з виробництва теплової енергії, її транспортування магістральними і місцевими (розподільними) тепловими мережами (далі - транспортування) та постачання, надання послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води.

В рамках цього порядку сформульовано досить багато положень, які визначають значною мірою обов'язки суб'єкта господарювання при здійсненні діяльності щодо формування відповідних тарифів. Так, наприклад, п.5 цього Порядку встановлено, що формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється з урахуванням

витрат за кожним видом ліцензованої діяльності, облік яких ведеться ліцензіатом окремо. Відповідно до п.6, ліцензіат здійснює розподіл витрат між видами господарської діяльності, зокрема пов'язаних з виробництвом, транспортуванням, постачанням теплової енергії, в установленому законодавством порядку. Згідно п.8, у разі зміни протягом строку дії тарифів обсягу окремих витрат, пов'язаних із провадженням ліцензованої діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, з причин, які не залежать від ліцензіата, зокрема збільшення або зменшення податків і зборів, мінімальної заробітної плати, орендної плати та амортизаційних відрахувань, підвищення або зниження цін і тарифів на паливно-енергетичні та інші матеріальні ресурси, може проводитися перерахування тарифів шляхом коригування лише тих складових частин структури тарифів, за якими відбулися цінові зміни в бік збільшення або зменшення.

П.12 встановлено, що формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється ліцензіатами відповідно до річних планів її виробництва, транспортування та постачання, економічно обґрунтованих планованих витрат, визначених на підставі державних та галузевих нормативів витрат ресурсів, техніко-економічних розрахунків, кошторисів, з урахуванням ставок податків і зборів, цін на матеріальні ресурси та послуги у планованому періоді. У свою чергу, відповідно до п.14, нормування витрат теплової енергії в мережах тепlopостачання та питомих витрат палива і електроенергії, які використовуються для виробництва та транспортування теплової енергії, здійснюється в установленому законодавством порядку відповідно до міжгалузевих, галузевих та регіональних методик, інших нормативних документів з нормування витрат та витрат ресурсів, у яких враховуються основні особливості технологічних процесів конкретного виробництва.

Таким чином, можна зробити висновок, 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.

2.2 Адміністративно-процесуальні засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

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 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 [166, 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.

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 обширну 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 [32]. 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.

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) правонаділяючи провадження (провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень) [8, 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» [89, 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 [152, 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 [26, с.21].

На нашу думку, дане положення значною мірою підходить до адміністративно-деліктних проваджень. Натомість для проваджень, так би мовити, позитивного типу, варто звернути увагу на дещо інший підхід,

використовуваний, зокрема, Д.М. Бахрахом. Так, на його думку, доцільне й законне використання владних повноважень передбачає таку схему їх реалізації, за якою загальними для будь-якої адміністративної процедури є стадії вивчення та аналізу фактичної ситуації, прийняття обґрунтованого акта й виконання рішення [29, с.610]. Перша стадія – це стадія збирання необхідної інформації, її фіксування та аналізу. Саме в межах цієї стадії з'ясовується фактичний стан справ, виявляються проблеми й обираються можливі шляхи їх вирішення. Друга стадія – прийняття обґрунтованого акту – закінчується оформленням рішення, що передбачає його остаточне редагування, підписання, присвоєння акту порядкового номера та ін. Доведення рішення до відома виконавців, зацікавлених осіб є початком його виконання, що становить зміст третьої стадії адміністративної процедури [29, с.608-609]. Д.М. Бахрах зазначає, що наведена структура адміністративної процедури є типовою, тоді як реальні адміністративні процедури мають особливості. Крім того, у більшості стадій слід виділяти низку етапів як певних сукупностей дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійних цілей, завдань [29, с.610].

Слід відзначити, що процедура встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги повністю відповідає описані вище теоретичній моделі.

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 та 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 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-комунальних послуг 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 установаження 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.

І все ж таки, попри відсутність чітко визначеного порядку формування тарифів у зазначеному нормативно-правовому акті, на підставі аналізу його положень можна визначити послідовність дій уповноваженого суб'єкта при формуванні відповідного тарифу. Для прикладу візьмемо порядок формування одноставкового тарифу на теплову енергію.

Відповідно до згаданого Порядку, одноставковий тариф на теплову енергію - вартість одиниці (1 Гкал) теплової енергії відповідної якості, що реалізується споживачам, визначена як грошовий вираз планованих економічно обґрунтованих витрат на її виробництво, транспортування, постачання з урахуванням планованого прибутку і не розподілена на умовно-змінну та умовно-постійну частини тарифу.

Згідно із п.27 Порядку, розрахунок одноставкових тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання проводиться шляхом ділення суми річних планованих витрат, що включаються до повної собівартості, та річного планованого прибутку на планований річний обсяг реалізації теплової енергії, визначений річними планами виробництва, транспортування та постачання теплової енергії. А відповідно до п.38 - одноставкові тарифи на теплову енергію, що реалізується споживачам, є сумою тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії.

Із наведених положень випливає, що процедура розрахунку одноставкового тарифу на теплову енергію повинна включати як мінімум три процедури: процедуру розрахунку тарифу на виробництво теплової енергії, процедуру розрахунку тарифу на транспортування теплової енергії та процедуру розрахунку тарифу на постачання теплової енергії. Крім того, в рамках кожної із цих процедур мають бути окремо розраховані суми річних

планових витрат, що включаються до повної собівартості; річний плановий прибуток; річний плановий обсяг реалізації теплової енергії.

Відповідно до пп. 29-31 Порядку, розрахунок одноставкових тарифів на виробництво теплової енергії містить плановані річні витрати, що включаються до виробничої собівартості, адміністративні витрати, інші операційні витрати, фінансові витрати, що стосуються відповідного виду діяльності ліцензіата. Розрахунок одноставкових тарифів на виробництво теплової енергії проводиться шляхом ділення суми планованих річних витрат, що включаються до повної собівартості, та планованого річного прибутку від діяльності з виробництва теплової енергії на планований річний обсяг її реалізації споживачам.

У разі коли ліцензіат провадить діяльність лише з виробництва теплової енергії, тариф на виробництво теплової енергії визначається шляхом ділення сум планованих річних витрат, що включаються до повної собівартості, та планованого річного прибутку діяльності з виробництва теплової енергії на планований річний обсяг відпуску теплової енергії з колекторів усіх теплогенеруючих джерел, що належать ліцензіату, який для таких ліцензіатів є обсягом реалізації ліцензованого виду діяльності з виробництва теплової енергії.

До окремих прямих витрат, що включаються лише до тарифів на виробництво теплової енергії, належать:

витрати на паливо (газ, мазут, вугілля, торф, інші види технологічного палива), активну і реактивну електричну енергію, що використовуються для технологічних потреб під час виробництва теплової енергії;

витрати на придбання теплової енергії в інших суб'єктів господарювання та/або встановлена НКРЕ повна планована собівартість теплової енергії, виробленої власними теплоелектроцентралями, тепловими електростанціями, атомними електростанціями, когенераційними установками та такими, що

працюють з використанням нетрадиційних або відновлюваних джерел енергії;

витрати на холодну воду для виробництва теплової енергії (плануються відповідно до державних і галузевих нормативів (норм), визначених в установленому порядку для технологічних потреб, зокрема, підживлення та наповнення мереж, регенерацію фільтрів, гідравлічні випробування власних теплових мереж і обладнання, промивання теплових мереж і систем) та водовідведення.

До інших витрат, що включаються до повної собівартості тарифів на виробництво теплової енергії, належить решта прямих витрат (крім зазначених у пунктах 30 і 33 цього Порядку), загальновиробничі витрати виробничої собівартості, адміністративні витрати, інші операційні витрати, фінансові витрати, що плануються для включення до тарифів на виробництво теплової енергії відповідно до вимог цього Порядку. Витрати на збут не плануються.

Відповідно до п.32-34 Порядку, розрахунок одноставкових тарифів на транспортування теплової енергії містить плановані річні витрати виробничої собівартості, адміністративні витрати, інші операційні витрати, фінансові витрати, що стосуються лише відповідного виду діяльності ліцензіата.

Розрахунок тарифів на транспортування теплової енергії проводиться шляхом ділення суми планованих річних витрат, що включаються до повної собівартості, та планованого річного прибутку від ліцензованої діяльності з транспортування теплової енергії на суму планованих річних обсягів реалізації теплової енергії споживачам та корисного відпуску з власних мереж теплової енергії інших ліцензіатів.

У разі коли ліцензіат провадить діяльність лише з транспортування теплової енергії, сума річних витрат, що включаються до повної собівартості, та планованого річного прибутку ліцензованої діяльності з транспортування теплової енергії ділиться на планований річний обсяг корисного відпуску з

власних мереж теплової енергії інших ліцензіатів, який у такому випадку є обсягом реалізації ліцензованого виду діяльності з транспортування теплової енергії.

До окремих прямих витрат, що включаються лише до тарифів на транспортування теплової енергії, належать:

витрати на активну і реактивну електричну енергію для технологічних потреб транспортування теплової енергії;

витрати на транспортування власної теплової енергії іншими суб'єктами господарювання;

витрати на холодну воду для технологічних потреб транспортування теплової енергії (плануються відповідно до державних і галузевих нормативів (норм), визначених в установленому порядку для технологічних потреб, зокрема, підживлення та наповнення мереж, гідравлічні випробування власних теплових мереж і обладнання, промивання теплових мереж і систем) та водовідведення.

До інших витрат повної собівартості, що включаються до тарифів на транспортування теплової енергії, належить решта прямих витрат (крім зазначених у пунктах 30 і 33 цього Порядку), загальновиробничі витрати, що включаються до виробничої собівартості, адміністративні витрати, інші операційні витрати, фінансові витрати, що плануються для включення до тарифів на транспортування теплової енергії відповідно до цього Порядку. Витрати на збут не плануються.

І, нарешті, відповідно до п.35-37 Порядку, розрахунок одноставкових тарифів на постачання теплової енергії проводиться виходячи з планованих річних витрат, що включаються до виробничої собівартості, адміністративних витрат, витрат на збут, інших операційних витрат, фінансових витрат, що стосуються лише даного виду діяльності ліцензіата, шляхом ділення суми планованих річних витрат, що включаються до повної собівартості, та планованого річного прибутку діяльності з постачання

теплової енергії на планований річний обсяг реалізації теплової енергії споживачам, включаючи надавачів комунальних послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання.

Окремими витратами, що включаються лише до повної собівартості тарифів на постачання теплової енергії, є витрати на збут теплової енергії.

Решта витрат повної собівартості (крім зазначених у пунктах 30, 33 і 36 цього Порядку) планується для включення до тарифів на постачання теплової енергії відповідно до вимог цього Порядку.

Отже, першим етапом розрахунку кожної із складових тарифу на теплову енергію є розрахунок планових витрат відповідно на виробництво, транспортування і постачання теплової енергії.

Наступним, другим етапом розрахунку складових тарифу на теплову енергію є розрахунок планованого прибутку. Відповідно до п.23 Порядку, планований прибуток визначається як сума коштів, що перевищує суму повної планованої собівартості, і спрямовується на здійснення необхідних інвестицій, погашення основної суми необхідних запозичень та/або інвестування за рахунок власного капіталу в необоротні матеріальні та нематеріальні активи для провадження ліцензованої діяльності, забезпечення необхідного рівня прибутковості капіталу власників (нарахування дивідендів), відрахування до резервного капіталу та нарахування податку на прибуток.

Але, слід зазначити, що планування складової частини зазначеного прибутку, що передбачається для здійснення необхідних інвестицій для провадження ліцензованої діяльності, провадиться відповідно до інвестиційної програми ліцензіата, затвердженої згідно з його установчими документами і погодженої в установленому уповноваженими органами порядку. Це обумовлює необхідність до розрахунку планованого прибутку, розробити та затвердити відповідну інвестиційну програму, яка згідно п.24 Порядку повинна містити планований обсяг використання коштів для

здійснення необхідних інвестицій із зазначенням об'єктів і пооб'єктних обсягів інвестування (включаючи придбання та встановлення будинкових приладів обліку теплової енергії), джерел фінансування та графіка здійснення інвестиційних заходів на планований період чи більш тривалий строк (з окремим визначенням показників планованого періоду) з відповідними техніко-економічними розрахунками та обґрунтуваннями, що підтверджують їх доцільність і ефективність.

Крім того, складова частина планованого прибутку, призначена для погашення основної суми запозичень, використаних для забезпечення провадження ліцензованої діяльності, визначається лише за тими запозиченнями (договорами), цільове використання яких узгоджено з уповноваженими органами та відсотки за користування якими враховані у складі планованих фінансових витрат.

Третім етапом розрахунку складових тарифу на теплову енергію є розрахунок планованого річного обсягу реалізації теплової енергії.

Відповідно до п.13 Порядку, річні плани ліцензованої діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії складаються на підставі фактичних за останні п'ять років та прогнозованих обсягів виробництва і споживання теплової енергії з урахуванням укладених із споживачами договорів та інших техніко-економічних факторів, зокрема:

зміни обсягів виробництва, транспортування, постачання теплової енергії в результаті економічного розвитку населеного пункту;

здійснення заходів щодо зменшення обсягу витрат на технологічні потреби і втрат теплової енергії у процесі її виробництва, транспортування та постачання;

удосконалення технологічних процесів виробництва, транспортування та постачання теплової енергії в результаті автоматизації та механізації виробництва, заміни амортизованих мереж і обладнання, застосування

енергозберігаючих технологій, оснащення приладами обліку обсягів виробництва, транспортування та споживання теплової енергії;

підвищення рівня організації виробництва та поліпшення умов праці у зв'язку з удосконаленням операційно-виробничого планування, систем управління, поліпшенням матеріально-технічного забезпечення господарської діяльності та вимог щодо економії паливно-енергетичних ресурсів.

І, нарешті, останнім, четвертим етапом тут буде розрахунок кінцевого значення тарифу на теплову енергію.

Варто зазначити, що в рамках розглянутих етапів розрахунку тарифу на теплову енергію, окремі дії щодо розрахунку його складових представляють собою досить складну за змістом діяльність, яка має здійснюватись у власному порядку. Так, наприклад, відповідно до п.17 Порядку, планування витрат, що включаються до повної собівартості теплової енергії, її виробництва, транспортування та постачання, здійснюється з урахуванням витрат операційної діяльності та фінансових витрат, пов'язаних з основною діяльністю. Плановані витрати групуються відповідно до стандартів бухгалтерського обліку, затверджених Мінфіном.

До складу планованої виробничої собівартості включаються:

прямі матеріальні витрати:

- витрати на придбання палива (газу, мазуту, вугілля, торфу, інших видів технологічного палива) та електричної енергії для технологічних потреб, що визначаються виходячи з планованого обсягу виробництва теплової енергії згідно з пунктом 13 цього Порядку, норм питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів, установлених відповідно до міжгалузевих, галузевих та регіональних методик, інших нормативних документів з нормування витрат та втрат ресурсів, у яких враховуються основні особливості технологічних процесів конкретного виробництва, діючих цін (тарифів) на паливно-енергетичні ресурси. Обсяг витрат, пов'язаних з використанням

електричної енергії для технологічних потреб, визначається з урахуванням витрат на зумовлену електромагнітною незбалансованістю електроустановок технологічно шкідливу циркуляцію електроенергії між джерелами електропостачання та приймачами змінного електричного струму (у разі відсутності приладів обліку її потужність визначається відповідно до нормативів);

- витрати на придбання теплової енергії в інших суб'єктів господарювання (плануються відповідно до укладених договорів виходячи з необхідного обсягу покупної теплової енергії, передбаченого річним планом виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, і діючих цін підприємств-постачальників) та/або встановлена НКРЕ повна планована собівартість теплової енергії, виробленої власними теплоелектроцентралями, тепловими електростанціями, атомними електростанціями, когенераційними установками та такими, що працюють з використанням нетрадиційних або відновлюваних джерел енергії;

- витрати на транспортування теплової енергії іншими суб'єктами господарювання (плануються ліцензіатом відповідно до укладених договорів, зокрема попередніх, виходячи з необхідного обсягу теплової енергії, передбаченого річним планом її транспортування, та діючих цін);

- витрати на холодну воду (плануються відповідно до державних і галузевих нормативів (норм), визначених в установленому порядку для технологічних потреб, зокрема підживлення та наповнення мереж, регенерація фільтрів, гідравлічні випробування власних теплових мереж і обладнання, промивання теплових мереж і систем) та водовідведення;

- інші прямі матеріальні витрати, пов'язані з використанням сировини, основних і допоміжних матеріалів, запасних частин, купованих комплектувальних виробів, напівфабрикатів та інших матеріальних ресурсів, необхідних для забезпечення основного технологічного процесу, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат (відповідного

виду діяльності, що підлягає ліцензуванню). Обсяг таких витрат визначається згідно з нормами використання відповідних ресурсів з урахуванням фактичних витрат за попередні періоди, цін (тарифів) на них у планованому періоді, за винятком вартості зворотних відходів;

- прямі витрати на оплату праці (заробітна плата та інші виплати працівникам, безпосередньо залученим до технологічного процесу виробництва, транспортування та постачання теплової енергії) відповідно до Закону України "Про оплату праці":

- основна заробітна плата працівників відповідно до встановлених норм праці (норм часу, виробітку, обслуговування), тарифних ставок (окладів), відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для керівників, фахівців, технічних службовців;

- додаткова заробітна плата за працю понад установлені норми, трудові досягнення, особливі умови праці у вигляді доплат і надбавок (за роботу у важких та шкідливих умовах, надурочний час, святкові, неробочі та вихідні дні, нічний час, класність, керівництво бригадами, інші виплати, встановлені законодавством), премій за виконання виробничих завдань і функцій та компенсаційних виплат (за невідпрацьований час, включаючи основні та додаткові відпустки, виконання державних і громадських обов'язків, інші виплати, встановлені законодавством);

- інші заохочувальні та компенсаційні виплати виробничому персоналу (винагороди за підсумками роботи за рік, вислугу років у галузі, інші виплати, встановлені законодавством).

Планування витрат на оплату праці для включення до тарифів здійснюється в установленому порядку із забезпеченням мінімальної заробітної плати та інших гарантій з оплати праці, передбачених законодавством;

інші прямі витрати:

- внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування працівників;

- амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів виробничого призначення, розрахунок яких проводиться відповідно до вимог Податкового кодексу України;

- інші прямі витрати, що включаються до виробничої собівартості і до складу яких включаються всі необхідні виробничі витрати, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат (відповідного виду ліцензованої діяльності);

змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати:

- витрати на управління виробництвом (оплата праці, розрахована згідно з вимогами цього пункту, та відрахування на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, оплата службових відряджень апарату управління цехами, дільницями тощо);

- амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів загальновиробничого (цехового, дільничного) призначення, розрахована відповідно до вимог Податкового кодексу України;

- витрати на утримання, експлуатацію, ремонт, страхування, операційну оренду основних засобів та інших необоротних активів загальновиробничого призначення;

- витрати на удосконалення технології та організацію виробництва;

- витрати на централізоване водопостачання, водовідведення, освітлення, дезінфекцію, дератизацію, вивезення сміття та інші заходи, пов'язані з утриманням виробничих приміщень;

- витрати на обслуговування виробничого процесу (витрати на оплату праці, розраховані відповідно до цього пункту, відрахування на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, оплата службових

відряджень виробничого персоналу, крім апарату управління цехів, витрати на здійснення технологічного контролю за виробничими процесами та якістю послуг);

- витрати на охорону праці, дотримання вимог техніки безпеки і охорону навколишнього природного середовища;

- витрати на пожежну і сторожову охорону об'єктів виробничого та загальновиробничого призначення, утримання санітарних зон;

- витрати, пов'язані із забезпеченням належного стану обладнання, виконанням ремонтно-налагоджувальних робіт, передбачених проектно-технічною документацією, освоєнням нових потужностей, що використовуються для виробництва, транспортування та постачання теплової енергії;

сплата податків і зборів.

Змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати розподіляються між видами діяльності пропорційно прямим витратам з урахуванням витрат на збут.

Обсяг витрат, що включаються до виробничої собівартості, визначається із застосуванням нормативного методу на підставі результатів аналізу витрат за попередні роки з урахуванням змін, які передбачаються у планованому періоді, та цін (тарифів) у такому періоді.

До складу адміністративних витрат включаються загальногосподарські витрати, спрямовані на обслуговування та управління підприємством:

- витрати на оплату праці апарату управління підприємством та іншого загальногосподарського персоналу, розраховані відповідно до пункту 18 цього Порядку;

- відрахування на загальнообов'язкове державне соціальне страхування апарату управління підприємством та іншого загальногосподарського персоналу виходячи із запланованих витрат на оплату праці;

інші витрати на утримання апарату управління підприємством та іншого загальногосподарського персоналу (службові відрядження, підготовка і перепідготовка кадрів, використання малоцінних і швидкозношуваних предметів, придбання канцелярських товарів, періодичних професійних видань);

амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів загальногосподарського використання, визначена відповідно до вимог Податкового кодексу України;

витрати на утримання основних засобів, інших необоротних матеріальних активів загальногосподарського використання (ремонт, оренда, страхування майна, централізоване водопостачання, водовідведення, освітлення, охорона);

витрати на оплату професійних послуг (юридичні, аудиторські, з оцінки майна тощо);

витрати на оплату послуг зв'язку (поштовий, телеграфний, телефонний, телефакс тощо);

витрати на оплату розрахунково-касового обслуговування та інших послуг банків;

витрати, пов'язані із сплатою податків і зборів, крім витрат, що включаються до виробничої собівартості;

витрати на розв'язання спорів у судах;

витрати на придбання пально-мастильних матеріалів для потреб апарату управління підприємством та іншого персоналу, залученого до обслуговування адміністративної інфраструктури.

Обсяг адміністративних витрат визначається із застосуванням нормативного методу на підставі результатів аналізу витрат за попередні роки з урахуванням змін, які передбачаються у планованому періоді, та цін (тарифів) у такому періоді.

Адміністративні витрати розподіляються між видами діяльності пропорційно виробничій собівартості з урахуванням витрат на збут.

До складу витрат на збут включаються витрати, безпосередньо пов'язані із збутом теплової енергії споживачам, а саме:

витрати на оплату праці персоналу, що безпосередньо здійснює збут теплової енергії споживачам, розраховані відповідно до пункту 18 цього Порядку;

відрахування на загальнообов'язкове державне соціальне страхування персоналу, що безпосередньо здійснює збут теплової енергії споживачам, обсяг яких визначається виходячи із запланованих витрат на оплату праці;

оплата службових відряджень, витрати на підготовку та перепідготовку персоналу, що безпосередньо здійснює збут теплової енергії споживачам;

амортизація основних засобів, інших необоротних матеріальних і нематеріальних активів підрозділів, що безпосередньо здійснюють збут теплової енергії споживачам, яка розраховується відповідно до вимог Податкового кодексу України;

витрати на утримання основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, безпосередньо пов'язаних із збутом теплової енергії (плата за оренду, страхування, ремонт, водопостачання, водовідведення, освітлення, охорону);

витрати на оплату інформаційних послуг, безпосередньо пов'язаних із збутом теплової енергії споживачам;

витрати на оплату послуг банків та інших установ з приймання і перерахування коштів споживачів за спожиту теплову енергію;

витрати на канцелярські товари і виготовлення розрахункових документів про оплату спожитої теплової енергії;

витрати на періодичну перевірку, опломбування, обслуговування та ремонт (включаючи демонтаж, транспортування і монтаж) засобів обліку теплової енергії, які є власністю ліцензіата.

Обсяг витрат на збут теплової енергії визначається із застосуванням нормативного методу на підставі результатів аналізу витрат за попередні роки з урахуванням змін, які передбачаються у планованому періоді, та цін (тарифів) у такому періоді.

До складу інших операційних витрат включаються витрати, пов'язані з операційною діяльністю з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, які не увійшли до складу виробничої собівартості, адміністративних витрат і витрат на збут теплової енергії.

До складу інших операційних витрат не можуть включатися:

суми списаної безнадійної дебіторської заборгованості та нарахованого резерву сумнівних боргів;

витрати, пов'язані з утриманням об'єктів соціальної інфраструктури;

суми, що відраховуються професійним спілкам (їх організаціям) для проведення культурно-масової і фізкультурної роботи;

суми визнаних штрафів, пені, неустойки;

суми нестачі та втрати від пошкодження цінностей;

витрати, пов'язані з купівлею-продажем іноземної валюти та втрати від операційної курсової різниці;

суми благодійної допомоги;

собівартість реалізованих виробничих запасів;

інші витрати, що не передбачені розділом III Податкового кодексу України для визначення об'єкта оподаткування.

Інші витрати з операційної діяльності розподіляються між видами діяльності пропорційно виробничій собівартості з урахуванням витрат на збут.

До фінансових витрат включаються витрати на сплату відсотків за користування отриманими кредитами та інші витрати, пов'язані із запозиченнями, для провадження ліцензованої діяльності.

Фінансові витрати включаються до розрахунку повної собівартості лише за кредитними договорами, запозичення за якими та умови яких узгоджено з уповноваженими органами.

Завершується стадія формування одноставкового тарифу на теплову енергію поданням відповідних розрахунків уповноваженому органу. Так, відповідно до п.49 Порядку, для встановлення одноставкових тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання ліцензіат подає уповноваженому органу у друкованому та електронному вигляді заяву і розрахунки тарифів на планований період за встановленими такими органами формами з відповідними розрахунками, підтвердними матеріалами і документами, що використовувалися під час їх проведення.

Зміст даної норми свідчить про те, що формування тарифів на теплову енергію завершується формуванням пакету документів, які не тільки містять самі розрахунки, але й документи, що підтверджують обґрунтованість таких розрахунків.

Аналогічним чином здійснюються розрахунки тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, порядок здійснення яких регламентовано Порядком формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869. Відповідно до п.10 цього Порядку, формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення здійснюється ліцензіатами відповідно до річних планів ліцензованої діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, економічно обґрунтованих планованих витрат, визначених на підставі державних та галузевих нормативів витрат ресурсів, у тому числі галузевих технологічних нормативів використання питної води на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства з урахуванням основних особливостей технологічних процесів конкретного виробництва,

техніко-економічних розрахунків, кошторисів з урахуванням ставок податків і зборів, цін на матеріальні ресурси та послуги у планованому періоді.

Розрахунки тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій здійснюються відповідно до Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869. Цей Порядок визначає механізм формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і поширюється на суб'єктів господарювання всіх форм власності, які надають послуги, суб'єктів господарювання всіх форм власності, що спеціалізуються на виконанні окремих послуг, на умовах субпідрядних договорів з виконавцями, органи місцевого самоврядування, власників, орендарів житлових будинків (гуртожитків), власників (наймачів) квартир (житлових приміщень у гуртожитках), власників нежитлових приміщень у житлових будинках (гуртожитках).

Загальні принципи розрахунку тарифів є такими же, як і для інших видів житлово-комунальних послуг. Суттєвою різницею є тільки те, що тариф на такі послуги розраховується окремо за кожним будинком залежно від запланованих кількісних показників послуг, що фактично повинні надаватися для забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій з урахуванням переліку послуг згідно з додатком до цього Порядку.

Попри складність процедури формування тарифів на житлово-комунальні послуги, слід зазначити, що існуюча в Україні процедура дуже схожа на аналогічні процедури в країнах Європи. Так, наприклад, підставою для формування тарифу на послуги з водопостачання та водовідведення у Польщі є мінімальні надходження. Мінімальні надходження – це «розмір надходжень у даному планово-фінансовому році, який забезпечує

безперебійне постачання водою належної кількості та якості і водовідведення, і необхідний водоканалізаційному підприємству для покриття обґрунтованих витрат, пов'язаних з забором води, експлуатацією, обслуговуванням і розбудовою водопровідних і каналізаційних мереж, та отримання прибутків».

При визначенні мінімальних надходжень враховуються: видатки на експлуатацію та обслуговування, включно з амортизацією; відсотки на капітал (без амортизації); відсотки на оплату взятих кредитів і позик; резерви на оплату нерегулярних зобов'язань; маржа прибутку; видатки на гуртову закупівлю води і на гуртовий скид стоків в каналізаційні мережі, що не належать підприємству; податки й оплати, незалежні від водоканалізаційного підприємства.

Критерії мінімальних надходжень встановлюються міністерством будівництва, просторового планування і житлової політики у формі розпорядження [138].

Водоканалізаційне підприємство розробляє багаторічний план із розвитку і модернізації інфраструктури водопостачання та водовідведення, яка перебуває у його власності. Цей план передбачає: планований обсяг послуг із водопостачання та водовідведення; щорічний обсяг заходів із розвитку та модернізування; заходи з раціоналізування споживання води та водовідведення; щорічний обсяг видатків на капіталовкладення; способи фінансування планованих капіталовкладень.

План має узгоджуватися з напрямками розвитку місцевої громади, окресленими перспективним аналізом просторового розвитку території, з положеннями місцевих планів із просторового розвитку і положеннями дозволу, виданого підприємству на діяльність з колективного водопостачання та водовідведення. Підприємство розподіляє мінімальні надходження між тарифними групами споживачів послуг. Тарифна група споживачів послуг із водопостачання та водовідведення визначається «на

підставі характеристики споживання води або водовідведення, умов колективного водопостачання та водовідведення».

Порядок розподілу витрат охоплює: розподіл планових витрат у період дії тарифів між тарифними групами споживачів; розподіл витрат на будівництво водоканалізаційних мереж між окремими тарифними групами споживачів; можливість ведення окремого обліку витрат і їхнього справедливого розподілу.

Критерії диференціації цін і ставок оплат мають враховувати: середньодобові і максимальні обсяги споживання води та водовідведення; тарифні групи споживачів; структуру цін і ставок оплат [138].

З метою вдосконалення процесу регулювання тарифів на послуги з тепlopостачання у 2002 році Світова енергетична рада створила міжнародну групу експертів із проблем регулювання теплоенергетики і суміжних галузей господарства в країнах із перехідною економікою. До складу групи було запрошено експертів з 11 держав Центральної та Східної Європи, а також Данії та Фінляндії (як країн із високим рівнем розвитку теплоенергетики). У всіх країнах, що брали участь в роботі групи, створено правові рамки для реалізації власної енергетичної політики. У деяких із них, як, наприклад, у Польщі, видано єдиний закон, що охоплює усі три «мережеві» сектори енергетики. Натомість в інших існують окремі закони для кожного з секторів (електроенергія, газ, тепло) [138].

Повертаючись до України слід зазначити, що особливістю стадії формування тарифу на житлово-комунальні послуги 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, щоб 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.

Але, розглянута стадія містить у собі дещо прихований особливий елемент, який є обов'язковим і без якого ця стадія не може бути завершеною.

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 окремому стадію провадження по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги.

Відповідні норми містяться у Порядку 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, затвердженому Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 30.07.2012 № 390. Цей Порядок визначає механізм доведення суб'єктами господарювання, що виробляють або надають житлово-комунальні послуги (далі - суб'єкти господарювання), до відома споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та врахування відповідної позиції територіальних громад при встановленні уповноваженими органами тарифів на житлово-комунальні послуги.

Хоча у Порядку зазначено, що це здійснюється «при встановленні уповноваженими органами тарифів на житлово-комунальні послуги» в реальності доведення інформації здійснюється одночасно із наданням розрахунків розміру тарифів цим органам. Відповідно до п.2.2 зазначеного Порядку, протягом п'яти робочих днів з дня подання відповідних розрахунків до органу, уповноваженого встановлювати тарифи суб'єкти господарювання інформують споживачів про намір здійснити зміну тарифів за визначеними цим Порядком способами.

Суб'єктами господарювання, що надають комунальні послуги (послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)), до відома споживачів доводиться така інформація:

загальний розмір тарифу та його структура (плановані витрати за елементами, прибуток, податок на додану вартість);

обґрунтування причин зміни тарифу (зазначення розміру діючого тарифу та відсотка відшкодування затвердженим тарифом собівартості, планового економічно обґрунтованого тарифу, дати, коли тариф востаннє переглядався, причин перегляду тарифу, зазначення відсотка зростання основних складових тарифу (заробітної плати, електроенергії, паливо-мастильних матеріалів), визначення відсотка підвищення тарифу тощо);

інша додаткова інформація, визначена суб'єктом господарювання та/або органом, уповноваженим встановлювати тарифи.

Останній пункт свідчить про те, що у процедурі доведення інформації до відома споживачів беруть участь не тільки відповідні суб'єкти господарювання, але й органи, уповноважені встановлювати тарифи. Додатковим підтвердженням цього є положення про те, що зазначена інформація доводиться до відома споживачів шляхом розміщення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування в мережі Інтернет (за наявності), у друкованому засобі масової інформації місцевої сфери розповсюдження (перевага надається друкованим засобам масової інформації органу місцевого самоврядування), веб-сайті суб'єкта господарювання (за наявності), за необхідності, та шляхом розміщення на інформаційних стендах біля адміністративних будинків органів місцевого самоврядування в населених пунктах, де споживачі отримують відповідні послуги.

Суб'єкт господарювання додатково може також доводити до відома споживачів інформацію за допомогою радіо, телебачення та способу, визначеного статутом територіальної громади. Інформація повинна бути повною, змістовною та достовірною.

Крім того, відповідно до пп. 2.8-2.13 Порядку, встановлено, що у процесі доведення до відома споживачів інформації усі зауваження і пропозиції фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань підлягають реєстрації та обов'язковому розгляду суб'єктом господарювання.

Зауваження і пропозицій, які отримані органом, уповноваженим встановлювати тарифи, надсилаються для розгляду суб'єкту господарювання. За результатами такого розгляду суб'єкт господарювання приймає рішення про їх урахування чи відхилення.

Суб'єкт господарювання в установленому законодавством порядку повідомляє споживача, який надав свої пропозиції та зауваження, про їх урахування або відхилення. При цьому у разі відхилення пропозицій і зауважень суб'єктом господарювання надаються споживачеві обґрунтовані пояснення.

У разі врахування зауважень і пропозицій суб'єкт господарювання здійснює перерахунок тарифу та передає його органу, уповноваженому встановлювати тарифи листом з висловленою позицією та відповідними обґрунтуваннями.

У разі відсутності пропозицій та зауважень від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань або вмотивованого їх відхилення, суб'єкт господарювання письмово сповіщає про це орган, уповноважений встановлювати тарифи. Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження і пропозиції, встановлюється суб'єктом господарювання, але він не може бути меншим за 14 календарних днів та більшим ніж 20 календарних днів з дня повідомлення споживачів про намір здійснити зміну тарифів на житлово-комунальні послуги.

Суб'єктом господарювання під час доведення до відома споживачів інформації обов'язково зазначається строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження і пропозиції, а також повідомляється адреса, на яку необхідно їх надсилати.

Наведені положення свідчать, що стадія формування тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється суб'єктом господарювання разом із органом, уповноваженим встановлювати тарифи. Більш того, відповідно до п.2.14 Порядку, контроль за дотримання суб'єктами господарювання порядку

доведення до відома споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад здійснюється органами, уповноваженими встановлювати тарифи відповідно до їх повноважень, визначених чинним законодавством.

Розглянутий нами Порядок містить ще одну, не зовсім властиву для актів адміністративного законодавства норму. А саме, п.2.15 встановлено, що процедура доведення до відома споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад вважається такою, що відбулася, незалежно від надходження до суб'єкта господарювання/органу, уповноваженому встановлювати тарифи протягом встановленого строку зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Таким чином, ми можемо сформулювати остаточну точку зору на зміст стадії формування тарифів на житлово-комунальні послуги.

Першим етапом цієї стадії є процедура здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг. Ця процедура складається із розрахунку планових витрат на житлово-комунальну послугу певного виду; розрахунку планового прибутку від реалізації житлово-комунальної послуги певного виду; розрахунок планованого річного обсягу реалізації житлово-комунальної послуги певного виду; розрахунок остаточного розміру тарифу на житлово-комунальну послугу певного виду.

Другим етапом є подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Паралельно з цим етапом реалізується процедура доведення до відома споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру

цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад.

Якщо пропозиції, що надійшли до суб'єкта господарювання чи органу уповноваженого встановлювати тарифи були визнані такими, що підлягають урахуванню, здійснюється уточнений розрахунок розміру тарифу на житлово-комунальну послугу певного виду.

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.

Наступним етапом є доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб, який здійснюється через публікацію відповідного рішення у засобах масової інформації та розміщення на веб-сторінках органів, уповноважених встановлювати тарифи 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 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) [8, с.212].

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 [8, 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 [149, с.266-267].

Приблизно таку ж класифікацію пропонує Т.О. Коломоєць, відзначаючи при цьому, що останнім часом в юридичній літературі висловлюються пропозиції щодо віднесення до юрисдикційних проваджень (щоправда з певними застереженнями) виконавчого провадження [9, с.237].

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

Адміністративно-процедурні провадження характеризуються тим, що мктою діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків , зокрема щодо реалізації законних прав та інтересів громадян. Метою даних проваджень є реалізація публічно-правових функцій, так званого безконфліктного змісту. Відповідно адміністративно-процедурні

провадження можна підрозділити на «управлінськи», «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян» [89, 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) [89, 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 укладенні 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 персоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [89, с.200].

В той самий час, виходячи із особливостей державного регулювання суб'єктів природних монополій, акти, якими встановлюються ціни/тарифи на їх послуги, мають персоніфікований 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 № 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». 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 персоніфікованих суб'єктів господарювання, що надають такі послуги.

Що стосується такої ознаки нормативно-правового акта, 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 [173, 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 треба поєднати і правотворчі, і правозастосовні ознаки. В 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: нормативно-правореалізаційне адміністративне провадження. Така назва акцентує одночасно увагу і на нормотворчому характері провадження, і на його правореалізаційній складовій.

З іншого боку, можна було б 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.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок про те, що діяльність уповноважених суб'єктів щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється у процесуальній формі. Така процесуальна форма 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.

2.3 Правові акти у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Реалізація функцій державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги в силу того, що вона є державною діяльністю має здійснюватись у відповідних формах.

Традиційний для адміністративного права підхід передбачає виділення правових та неправових форм державного управління або, як зараз стає все більш популярним, публічної адміністрації. До правових форм, як правило відносять прийняття правових актів (нормативних та індивідуальних), укладення адміністративних договорів та вчинення інших, юридично значущих дій [8, с.134-138; 9, с. 119-121; 11, с.94-96; 77; 89, с.184-192; 149, с.166-172]. Оскільки у державному регулюванні у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги ключове місце займають правові акти, то основну увагу слід приділити саме їм.

Відповідно до усталених поглядів, нормативно-правовий акт є різновидом правового акта, і тому йому властиві ті риси, що і правовим актам у цілому, а саме словесно-документальна форма та вольовий характер. Проте, слід відрізнити нормативні правові акти від індивідуальних актів за ознакою, перш за все, нормативності. Нормативність акта визначається нормативністю приписів, що він містить.

Існуючи сьогодні погляди на природу нормативно-правових актів склалися ще за радянських часів. Так, на думку А.В. Мицкевича, можна вважати загальновизнаними наступні зовнішні ознаки нормативності правових актів і їх приписів: неконкретність адресата, можливість неоднократного здійснення правового припису, зберігання дії припису незалежно від його виконання [109, с.42-43]. Відтак, під нормативним правовим актом розуміється офіційний письмовий документ, спрямований на

встановлення, зміну чи відміну правових норм, прийнятий компетентним органом у встановленому порядку.

На думку І.С. Самоценка, нормативний акт повинен видаватися в межах компетенції відповідного органа (посадової особи); нормативний акт повинен відповідати актам органів вищого рівня; передумовою чинності нормативного акта є його опублікування. Окрім цього, нормативний правовий акт - це акт нормотворчості, спрямований на встановлення, зміну чи відміну юридичних норм; це акт, що містить юридичні норми (приписи); це акт-документ, у якому формально закріплюється зміст правових приписів і який завжди має письмову форму, якість якої залежить від дотримання вимог нормотворчої техніки в процесі викладення змісту нормативного правового акта [137; с.23-28].

Сучасні автори юридичної енциклопедії вважають, що нормативно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, він є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, виконання нормативно-правових актів забезпечується державою, у т. ч. можливістю застосування засобів примусового характеру [168].

На думку О.Ф. Скакун, нормативно-правовий акт - офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права і функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування і вираження норм права. При цьому він є найбільш досконалим серед усіх форм (джерел) права.

Ознаки нормативно-правового акта:

1) є правоутворювальним актом, оскільки встановлює чи закріплює нові норми права або змінює (доповнює, скасовує) діючі; чітко формулює зміст юридичних прав, обов'язків, відповідальності;

2) є офіційним актом - приймається чи санкціонується уповноваженими органами держави (нормотворчими органами) або ухвалюється народом (референдум) в межах їх компетенції;

3) поширюється на неозначене коло осіб і розрахований на неодноразове застосування;

4) має конкретну форму, яка залежить від органу, котрий його (акт) видає. Його форма визначена Конституцією, а також законом про нормативно-правові акти (у разі його прийняття);

5) займає чітко визначене місце серед інших нормативних актів, відповідно до субординації за юридичною силою - не суперечить актам вищої юридичної сили, передусім Конституції, міжнародним договорам, ратифікованим парламентом тощо;

6) розробляється і приймається з додержанням встановленої законом нормотворчої процедури (нормотворча ініціатива, розробка, обговорення, прийняття, підписання, реєстрація, оприлюднення, набрання чинності);

7) має форму письмового документа, що складається відповідно до правил нормотворчої техніки, визначену структуру й офіційні реквізити - назва акта вказує на орган, який видав, вид акта, предмет регулювання; дата і місце прийняття; підпис (підписи) відповідальних посадових осіб;

8) підлягає обов'язковій державній реєстрації та обліку (в Україні існує Єдиний державний реєстр нормативних актів);

9) доводиться до відома населення у встановленому законом порядку - публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка.

У юридичній субординації з нормативно-правовим актом перебувають піднормативні акти: інтерпретаційні (акти тлумачення норм права) - мають допоміжний характер і, як правило, "обслуговують" нормативні акти; індивідуальні (акти застосування норм права) - породжують права й

обов'язки лише у тих конкретних суб'єктів, яким вони адресовані, з конкретного випадку.

Поєднує їх те, що вони усі - взаємозалежні акти правового змісту. Відмінність нормативного від піднормативного акта (акта застосування норм права та акта тлумачення норм права) полягає в такому:

1. Нормативно-правовий акт містить у собі правові норми, установлює нові права й обов'язки, яких раніше не було, або змінює (скасовує) їх, тому його називають правовстановлювальним актом. Акт застосування права та акт тлумачення права зазвичай не встановлюють норм права. Акт застосування права лише конкретизує (індивідуалізує) чинні норми, а акт тлумачення права дає роз'яснення цим нормам. Вони - піднормативні.

2. Нормативно-правовий акт містить норми права, що адресуються усім або певній частині населення, тоді як акт застосування норм права має індивідуальну спрямованість - стосується конкретної особи (наприклад, ушкодження насаджень заборонено - адресовано до всіх, а стягнення штрафу з громадянина "А" за ушкодження насаджень - акт застосування норм права). Інтерпретаційний акт адресується суб'єктам, котрі застосовують норми права, що роз'яснюються.

3. Нормативно-правовий акт застосовується неодноразово, діє тривалий час, а правозастосовний - винятково при вирішенні певної юридичної справи, тобто в конкретному випадку. Інтерпретаційний акт, що роз'яснює норми права, виражені в приписах нормативного акта, діє разом з цим нормативним актом і має допоміжне значення.

4. Нормативно-правовий акт "дає життя" індивідуальному та інтерпретаційному актам - скасування нормативно-правового акта призводить до неможливості дії на його підставі правозастосовного акта й автоматичного скасування інтерпретаційного акта.

5. Нормативно-правовий акт має іншу процедуру прийняття, ніж акт застосування та акт тлумачення норм права.

Слід мати на увазі, що, окрім зазначених класичних актів - нормативних, інтерпретаційних, правозастосовних,- є акти змішаного змісту, тобто такі, що складаються з нормативних і правозастосовних норм. Якщо в тексті правового акта містяться правові норми й індивідуально-конкретні розпорядження, він вважається нормативним. Однак поєднання в одному акті норм нормативного і конкретного (індивідуального) призначення не відповідає правилам юридичної техніки і ускладнює розуміння документа щодо його дії в часі [143, с.54-55].

І.М. Погребной також зазначає, що нормативно-правовий акт відрізняється від інших письмових документів рядом ознак, основними з яких він вважає те, що по-перше – нормативно-правовий акт завжди містить певне правило поведінки саме загального характеру (норми, які є загальною моделлю поведінки осіб в певних типових ситуаціях); по-друге – нормативно-правові акти не персоніфіковані, тобто не передбачають виключно одноразового використання (на відміну від індивідуальних актів, пов'язаних із конкретною особою, ситуацією, часом, місцем таких, як наприклад, рішення суду, нормативно-правовий акт, як офіційний письмовий документ передбачає регулювання необмежене коло випадків, діє безперервно та відноситься до персонально невизначеного кола осіб, наприклад населення країни, громадяни певного пола, професії тощо) [118].

В.Н. Хропанюк основними ознаками нормативно-правового акта, які відрізняють його від інших джерел права зазначає наступні ознаки: нормативно-правовий акт є результатом правотворчої діяльності компетентних державних органів; нормативно-правові акти містять лише норми права, тобто правила загального характеру, які наділені державною обов'язковістю; має вид офіційного державного документа (обов'язково містить назву нормативно-правового акта, назву органу правотворення); в нормативно-правових актах норми права згруповані у певні структурні частини (глави, розділи, статті тощо) [160, с.240-241].

На думку Є.Гетьмана, ознаки, притаманні підзаконним нормативно-правовим актам, можна розділити на дві групи: загальні (видові), притаманні нормативно-правовим актам взагалі, та спеціальні (родові), притаманні підзаконним нормативно-правовим актам органів виконавчої влади зокрема. До першої групи ознак можна віднести такі: 1) офіційний письмовий документ, який видається уповноваженим органом; 2) містять, змінюють або скасовують норми права; 3) створюються у встановленому законодавством порядку; 4) мають загальний, неперсоніфікований характер, передбачають неодноразове застосування; створюються із застосуванням певних правил нормотворчої техніки; 5) обов'язковість до виконання забезпечується державою через можливість застосування засобів примусового характеру. До другої групи ознак підзаконного нормативно-правового акта можна віднести: 1) офіційний письмовий документ, який видається органом виконавчої влади; 2) містить, змінює або скасовує норми права у рівнозначних підзаконних нормативно-правових актах, актах нижчої юридичної сили; 3) створюються у більш спрощеному порядку; 4) мають підзаконний характер; 4) створюються із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки із застосуванням виразів «на виконання закону», «на підставі закону» тощо [50, с.96-97; 51, с.394].

З метою забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації та державного обліку нормативно-правових актів, створення фонду цих актів та підтримання їх у контрольному стані Міністерство юстиції України на виконання Указу Президента України від 27 червня 1996 року № 468/96 створило Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів як автоматизовану систему збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка складається з еталонного, страхового, робочого та інформаційного фондів.

До Державного реєстру включаються чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України,

постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України.

Державній реєстрації підлягають також тимчасові нормативні акти зі строком дії рік і більше та зі строком дії менше року в разі наступного його продовження.

Користувачами Державного Реєстру можуть бути будь-які юридичні та фізичні особи, у яких виникла потреба в отриманні інформації з інформаційного фонду Реєстру і які звернулися до одного з Адміністраторів Реєстру з відповідним запитом за встановленою формою.

Розглянуті у процесі нашого дослідження акти Кабінету Міністрів України, НКРЕП, Міністерств та відомств беззаперечно відносяться до категорії підзаконних нормативно-правових актів, про що свідчить хоча б факт їх державної реєстрації. Більш того, відповідно до статті 8 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» яка має назву «Нормативне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг», стандарти, нормативи, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують вироблення та виконання житлово-комунальних послуг з урахуванням соціальних, економічних, природно-кліматичних та інших умов регіонів та населених пунктів. Стандарти, нормативи, норми, порядки і правила у сфері житлово-комунальних послуг розробляють і затверджують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого

самоврядування в межах їхніх повноважень та згідно із законодавством. Інші центральні органи виконавчої влади затверджують нормативно-правові акти у сфері житлово-комунальних послуг, що видаються в межах їхніх повноважень після погодження або спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, і реєструються в установленому законодавством порядку.

В той самий час, проблематичним є визначення правової природи актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги.

Як вже відзначалося, 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).

Очевидно, що адміністративно-правову природу мають перші два порядки і, виходячи із законодавчого формулювання, визначення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги має здійснюватись через процедуру затвердження. З іншого боку у цьому ж законі йдеться про встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. Так, у статті 31 зазначено, що органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-

комунальні послуги в розмірі не нижче економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання).

При встановленні цін/тарифів на послуги, які виробляються суб'єктами природних монополій, діяльність яких регулюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, відповідно до законодавства, повноваження органів місцевого самоврядування поширюються виключно на тариф (складову тарифу), який (яка) не підлягає встановленню цими національними комісіями.

Якщо йдеться про затвердження, то правовий акт яким це здійснюється має індивідуальний характер, якщо ж йдеться про встановлення, то нормативний. Відтак від того, якою є правова відповідного акту залежать і деякі моменти, пов'язані із чинністю такого акту. Якщо правовий акт про встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги є нормативним, він підлягає державній реєстрації. Крім того, він відповідає ознакам регуляторного акту відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

На перший погляд поставлене питання видається не зовсім коректним, оскільки відповідно до статті 15 Закону України «Про природні монополії», рішення комісій, які є нормативно-правовими актами, підлягають обов'язковій державній реєстрації в установленному законодавством порядку, за винятком рішень з питань встановлення цін та тарифів (крім встановлення цін та тарифів для населення) і функціонування оптового ринку електричної енергії. Рішення комісій, які є нормативно-правовими актами, не потребують узгодження з іншими органами державної влади, крім випадків, передбачених законом. Крім того, у п.13 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженого Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014, рішення НКРЕКП, які є

нормативно-правовими актами, підлягають обов'язковій державній реєстрації в установленому законодавством порядку, за винятком рішень з питань установлення цін та тарифів (крім установлення цін та тарифів для населення) та рішень з питань функціонування оптового ринку електричної енергії.

У наведених нормах йдеться про рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг і фактично визнано, що рішення про встановлення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги для населення, які надаються суб'єктами природних монополій, є нормативно-правовим актом. Але виникає питання, чи так це насправді і чи відповідають такі рішення ознакам, притаманним нормативно-правовим актам.

Як було показано вище і в теорії права, і в адміністративному праві 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 персоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [89, с.200].

Слід зазначити, що такий підхід до визначення ознак нормативно-правових актів не є результатом суто теоретичних узагальнень, а прямо впливає із Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. Відповідно до п.3 цього Положення, на державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії

(постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, у тому числі з грифами "Для службового користування", "Особливої важливості", "Цілком таємно", "Таємно" та іншими, а також прийняті в порядку експерименту.

Тобто у законодавчому розумінні, основними ознаками, за якими нормативно-правові акти відрізняються від інших правових актів, є те, що вони містять норми права, адресовані невизначеному колу осіб (не персоніфіковані) та розраховані на неодноразове застосування (використання).

В той самий час, виходячи із особливостей державного регулювання суб'єктів природних монополій, акти, якими встановлюються ціни/тарифи на їх послуги, мають персоніфікований характер, оскільки вони адресовані саме суб'єкту природних монополій. Річ у тім, що відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», житлово-комунальні послуги надаються виробником/постачальником споживачам на договірній основі, при цьому, відповідно до частини першої статті 26 цього закону, вичерпний перелік житлово-комунальних послуг, тарифи та їх складові на кожну з цих послуг, загальна вартість послуг, відносяться до істотних умов договору на надання житлово-комунальних послуг. Частиною сьомою цієї ж статті передбачено, що 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. Слід відзначити, що питання природи згаданих договорів становить предмет наукових дискусій [20, 35, 48, 49], але для цілей нашого дослідження скористаємося положеннями чинного законодавства.

Із того, що зазначений договір є договором приєднання випливає, що споживач житлово-комунальних послуг не може впливати на розмір цін/

тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги і приймає ті умови, які запропонував виробник/постачальник послуг. У свою чергу, виробник/постачальник послуг у договорі вказує ті ціни/тарифи, які встановлені для нього уповноваженим суб'єктом. Тобто, правовий акт про встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги адресований тільки суб'єкту природних монополій, який є виробником/постачальником відповідних житлово-комунальних послуг. Внаслідок прийняття такого акту у такого суб'єкта виникає обов'язок встановити у договорі на надання відповідних житлово-комунальних послуг саме такий тариф, який встановлено у відповідному правовому акті. Споживач, у свою чергу, лише приєднується до відповідного договору.

Фактично, норма про встановлення тарифу використовується виробником/постачальником послуг при підготовці тексту договору, який є однаковим для всіх споживачів. Що ж стосується споживача житлово-комунальних послуг, то для нього обов'язок оплати спожитих послуг саме за встановленим тарифом виникає із договору, укладеного із виробником/постачальником послуг.

Підтвердженням зазначеної тези є постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 № 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». 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 персоніфікованих суб'єктів господарювання, що надають такі послуги. Наприклад, у пп.104 п.1 зазначено: комунальним

підприємством "Харківські теплові мережі" зі структурою, наведеною в додатку 104 до цієї постанови:

- з централізованого опалення:

для абонентів житлових будинків з будинковими та квартирними приладами обліку теплової енергії - 374,50 грн/Гкал (з податком на додану вартість);

для абонентів житлових будинків без будинкових та квартирних приладів обліку теплової енергії - 9,58 грн за 1 кв. м за місяць протягом періоду надання послуги з централізованого опалення (з податком на додану вартість);

- з централізованого постачання гарячої води:

за умови підключення рушникосушильників до систем гарячого водопостачання - 25,93 грн за 1 куб. м (з податком на додану вартість);

за відсутності рушникосушильників - 24,23 грн за 1 куб. м (з податком на додану вартість).

Тобто для кожного персоніфікованого адресату встановлено окрему норму у вигляді розміру тарифу на відповідну послугу.

Що стосується такої ознаки нормативно-правового акта, 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.

Слід зазначити, що така ситуація має місце незалежно від того, який суб'єкт є уповноваженим на регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, чи то Національна комісія, чи то центральний орган виконавчої влади, чи то орган місцевого самоврядування.

Отже ми маємо справу з нетиповим правовим актом, який не можна вважати ані нормативно-правовим, ані індивідуальним. Не можна його віднести й до, так званих змішаних правових актів, які поєднують в одному

документі нормативно-правовий та індивідуальний акт, оскільки до нормативно-правової частини змішаного акту зберігаються ті самі вимоги, що й до окремого нормативно-правового акту.

Проте, на нашу думку, правові акти щодо встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, все ж такі доцільно відносити до нормативно-правових. Аргументом на користь цього може служити той факт, що для нормативно-правового акту головною ознакою є його нормативність та багатократність використання чи застосування відповідних норм. Саме це робить правовий акт нормативним. Що ж стосується характеристики адресатів норм, то ця ознака уявляється другорядною, якщо взагалі не зайвою.

У практиці існує величезна кількість актів, які містять норми права, розраховані на багатократне використання чи застосування, але адресовані конкретним, навіть індивідуально визначеним суб'єктам. Тут необхідно визначити, а кого власне можна вважати адресатом тієї чи іншої норми права. На нашу думку, адресатом норми права є той суб'єкт, у якого з відповідної норми виникають певні суб'єктивні права чи юридичні обов'язки.

З огляду на це, значна кількість інструкцій та порядків, які видаються Кабінетом Міністрів України чи центральними органами виконавчої влади мають конкретних адресатів, цілком персоніфікованих суб'єктів.

Слід зазначити, що серед наукових праць, присвячених питанням правових актів, зустрічаються погляди, які дають можливість вирішити зазначену проблему. Так, Н.Ф. Лата зауважує, що потребують конкретизації види нормативно-правових актів та їх юридична форма, в залежності від органу виконавчої влади, яким видається той чи інший акт. При цьому головним критерієм відмінностей одного різновиду акта від іншого повинні стати глибинні, якісні особливості їх юридичної природи [92, с.11]. Такою глибинною, якісною особливістю, на нашу думку, і є нормативність акту, решта ж ознак є другорядними.

На нашу думку, більш коректним було б запровадження поділу нормативно-правових актів на персоніфіковані і не персоніфіковані. Персоніфікованими нормативно-правовими актами слід вважати такі, зміст яких дає можливість виділити конкретних, індивідуально визначених суб'єктів, яким адресовані норми, що містяться у цьому нормативно-правовому акті. У свою чергу не персоніфіковані нормативно-правові акти, це такі, зміст яких не дає можливості виділити конкретних, індивідуально визначених суб'єктів, яким адресовані норми, що містяться у цьому нормативно-правовому акті.

Розглядаючи питання персоніфікації нормативно-правових актів варто звернути увагу на одну обставину, що міститься у згаданому вище Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Відповідно до п.5 цього Положення, на державну реєстрацію не подаються акти персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо).

Виходячи із даної норми можна зробити припущення, що під персоніфікованим характером акту в контексті п.3 цього Положення розуміється його адресування конкретній фізичній особі (персоні). За умови існування такого припущення усі протиріччя знімаються і розглянуті правові акти про встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги є у чистому вигляді нормативно-правовими.

Підсумовуючи викладене можна зробити висновок про те, 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. Проте, оскільки ключовою ознакою нормативно-правового акта є, у першу чергу, його нормативність, можна вважати доцільним виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

Висновки до розділу 2.

1. Визначення повноважень суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є досить заплутаним і суперечливим. У зв'язку з цим можна запропонувати розподілити повноваження щодо адміністративно-правового регулювання зазначених тарифів наступним чином:

- порядки (методики) формування тарифів на житлово-комунальні послуги затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за поданням суб'єктів, що виробляють (надають) відповідні послуги;

- встановлення тарифів на інші житлово-комунальні послуги здійснюється органами місцевого самоврядування.

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

3. Аналіз положень чинного законодавства 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 та доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб;

- Реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

4. Стадія формування тарифу на житлово-комунальні послуги містить у собі два структурних елементи (етапи): здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг; подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

5. Етап здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат теж має власну структуру. Так, наприклад, розрахунок економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування і постачання теплової енергії включає:

- розрахунок планових витрат відповідно на виробництво, транспортування і постачання теплової енергії;
- розрахунок планованого прибутку;
- розрахунок планованого річного обсягу реалізації теплової енергії;
- розрахунок кінцевого значення тарифу на теплову енергію.

Формування тарифів на теплову енергію завершується формуванням пакету документів, які не тільки містять самі розрахунки, але й документи, що підтверджують обґрунтованість таких розрахунків.

6. Особливістю стадії формування тарифу на житлово-комунальні послуги 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, щоб цього уникнути в рамках досліджуваної стадії відбувається фактичне делегування повноважень від суб'єкта, уповноваженого встановлювати тариф до суб'єкта, який є виконавцем (виробником) послуг.

7. Другим етапом стадії формування тарифу є подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів. Паралельно з цим етапом реалізується процедура доведення до відома споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад. Якщо пропозиції, що надійшли до суб'єкта господарювання чи органу уповноваженого встановлювати тарифи були визнані такими, що підлягають урахуванню, здійснюється уточнений розрахунок розміру тарифу на житлово-комунальну послугу певного виду.

8. Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги містить в собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів; прийняття рішення про затвердження тарифів. На етапі 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. Наступним етапом є доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб, який здійснюється через публікацію відповідного рішення у засобах масової інформації та розміщення на веб-сторінках органів, уповноважених встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги.

9. Остання стадія 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, 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.

10. 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 укладенні конкретних договорів на надання послуг. 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.

11. Сутність дослідженого провадження можна відобразити у такій назві: нормативно-правореалізаційне адміністративне провадження. Така назва акцентує одночасно увагу і на нормотворчому характері провадження, і на його правореалізаційній складовій. З іншого боку, можна було б 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.

12. 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. Проте, оскільки ключовою ознакою нормативно-правового акта є, у першу чергу, його нормативність, можна вважати доцільним виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

РОЗДІЛ 3.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ НА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

3.1 Державний контроль у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Для того, щоб визначити зміст державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, перш за все слід звернутися до поглядів на зміст самого терміну «контроль». Потреба в цьому обумовлена тим, що у сучасній науковій літературі існує досить багато точок зору на його зміст. Одні розглядають контроль як функцію компетентних державних органів [38, с.25] чи загальну функцію управління [147, с.24], інші як правову форму їх діяльності [57, с.176], треті як специфічний різновид юридичного процесу [152, с.69-70]. У соціальному управлінні контроль розуміється як спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням та виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від принципів організації і регулювання [24, с.240].

Контроль, як загальна функція управління, відповідає за нагляд та перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від відповідних нормативних установлень (законів, стандартів, наказів) та принципів організації та регулювання діяльності, яка перевіряється [117, с.513].

Іноді контроль визначається як аналітична функція управління, що полягає у спостереженні за ходом певних процесів, порівнянні величини контрольного параметра із заданою парадигмою, виявленні відхилень від

програми [111, с.108]. В економіці контроль також розглядається як елемент управління економічними об'єктами і процесами, що складається з нагляду за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами [67, с.829].

Не можна не погодитись із думкою О.Ф. Андрійко стосовно того, що контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи, він певною мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади та економіки, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку [16, с.49]. Більш того, останнім часом поширюється думка стосовно виділення окремої гілки влади, а саме влади контрольної [93, 163].

Як зазначає В.М. Гаращук, контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [41, с.89; 42, с.12].

Практично усі дослідники погоджуються з тим, що ключовим елементом контролю є перевірка відповідності параметрів певної діяльності заданим чи очікуваним параметрам, що він є іманентною функцією державного управління чи державного регулювання і є основним засобом забезпечення законності в їх рамках [2, с.349; 5, с.240; 43, с.7; 52, с.178, 76, с.662; 119, с.215; 144, с.265; 169, с.283; 170, с.512].

Але, на нашу думку, найбільш привабливим з точки зору коректності є підхід сформульований В.С. Шестаком, відповідно до якого державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних

даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [162, с.8]. Тут можна ще уточнити, навівши точку зору І.Г. Андрущенко стосовно того, що інститут контролю перебуває у тісному зв'язку з інститутом юридичної відповідальності: контроль виступає важливим засобом забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, за порушення яких застосовується юридична відповідальність, яка, водночас, постає гарантом забезпечення ефективності контрольної діяльності [17, с.16]. Крім того, як стверджує Д.В. Лученко, розглядаючи контроль як один з видів адміністративно-правової діяльності, його можна охарактеризувати як форму адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу і виражається у здійсненні юридичних дій зі спостереження, перевірки відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами правових актів, припинення правопорушень відповідними організаційно - правовими засобами [98, с.8].

На жаль, на законодавчому рівні питання державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги врегульовані досить схематично і фрагментарно.

Так, відповідно до статті 9 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», контроль за дотриманням стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг здійснюють центральні органи виконавчої влади та інші уповноважені на це органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень.

Зазначені у частині першій цієї статті органи можуть залучати до своєї роботи на громадських засадах представників органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних

будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо.

Результати перевірок відповідності дотримання стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг та висновки, отримані в результаті роботи комісій, які створені з ініціативи або за участю органів місцевого самоврядування та/чи органів самоорганізації населення та членів правлінь об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, молодіжних житлових комплексів тощо, мають безперешкодно надаватися для ознайомлення цим представникам за їхнім зверненням.

Дещо більш конкретно напрямки державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги визначено у Законі України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг». Так, відповідно до статті 6 цього закону, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг: здійснює контроль за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів, одержаних у результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках; здійснює контроль за виконанням суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню.

Варто також звернути увагу на статтю 11 цього ж закону, відповідно до частини першої якої, державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку комунальних послуг здійснюється шляхом перевірки стану виконання суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках вимог закону та ліцензійних умов.

Аналіз зазначених законодавчих положень дає можливість сформулювати декілька напрямків здійснення державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Такими напрямками, на нашу думку, зокрема є:

- 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.

Необхідність здійснення контролю за економічною обґрунтованістю тарифів обумовлюється закріпленням у законодавстві відповідного принципу. Як було зазначено у підрозділі 1.2 цієї роботи, принцип відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво є ключовим серед принципів адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги і знаходить своє відображення, перш за все, у Законі України «Про житлово-комунальні послуги». Відповідно до статті 31 цього закону, виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

До складу економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг включається інвестиційна складова - витрати на відшкодування інвестиційних ресурсів, залучених за інвестиційними програмами, та їх вартість.

Органи місцевого самоврядування встановлюють тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі не нижче економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання). У разі встановлення органом місцевого

самоврядування 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.

Видатки на відшкодування втрат підприємств, що пов'язані із встановленням тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні, що унеможлиблює отримання прибутку, фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Із зазначених положень випливає, що здійснення перевірки економічної обґрунтованості тарифів на житлово-комунальні послуги є невід'ємною складовою діяльності щодо встановлення таких тарифів. Проте, водночас це є і найскладнішим напрямком контролю, оскільки, з одного боку він потребує залучення фахівців високого рівня, а з іншого боку має здійснюватись в межах повноважень відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування з урахуванням витрат на утримання таких органів.

Одним із можливих варіантів організації такого контролю могло би бути включення до складу робочої групи, яка займається розрахунками розміру тарифів фахівця зі складу органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, який у подальшому має затверджувати відповідні тарифи. Такий спосіб не потребує наділення додатковими повноваженнями відповідних органів, оскільки це можливо зробити в рамках наявних повноважень.

Так, відповідно до частини другої статті 11 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», для здійснення державного нагляду (контролю) за ринком комунальних послуг посадові особи національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, мають право: 1) безперешкодного доступу на

територію і в приміщення суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках за умови виконання вимог порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого законом; 2) проводити планові та позапланові перевірки; 3) давати в межах своїх повноважень суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках обов'язкові для виконання приписи щодо усунення фактів порушення вимог нормативно-правових актів тощо.

В той же час слід відмітити, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, не має територіальних підрозділів, а тому перевірка обґрунтованості та правильності формування тарифів відбувається централізовано, що призводить до значних витрат часу враховуючи кількість суб'єктів господарювання, що надають житлово-комунальні послуги.

Власне у цьому напрямку контролю зосереджено найбільш велику кількість проблем, пов'язаних із формуванням тарифів на житлово-комунальні послуги і саме проблеми контролю за економічною обґрунтованістю тарифів покладені в основу пропозицій щодо реформування системи встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Фахівці у цій галузі стверджують, що в першу чергу необхідно встановити часові рамки щодо обов'язкового перегляду комісією тарифів та мінімальні часові терміни дії тарифів. По-друге, необхідно внести зміни в структуру тарифів, до складу яких включати не усі витрати, які підприємство планує, а на зразок Німеччини - тільки ефективні затрати, тобто ті, які б існували за умов конкуренції та ті які ведуть до покращення якості продукту та кінцевого результату. При цьому слід ввести обмеження щодо включення в структуру тарифу адміністративних витрат, а рентабельність розраховувати не на витрати, а на капітал [138].

У Німеччині, наприклад, не визнаються витрати, які не мають відношення до кінцевого результату і не поліпшують якості продукції. Також

немає сенсу створювати потужності, які наполовину простоюватимуть - це ризиковано для самого суб'єкта господарювання. Тобто переважає принцип економічної доцільності. Зазначені норми регламентовані у законах: так, зокрема, законом «Про електромережі» визначена структура калькуляції, інші вимоги щодо подання звітності суб'єктом господарювання.

Найбільш поширеним методом регулювання є декларування зміни ціни. Наприклад, оператор на відповідному ринку подає в агенцію заявку. Відповідальна особа агенції перевіряє, чи всі витрати є ефективними, та визначається ціна, яка б забезпечила відшкодування цих витрат. Не визнаються безнадійні борги, зниження обсягів виробництва через простой або з інших причин, - це вважається неефективним утриманням майна. Отже, принцип перевірки обґрунтованості витрат простий: ефективні витрати, які були б за умов конкуренції, мінус ефективна ціна.

Якщо є кілька видів діяльності, то визначається питома вага кожного виду і витрати діляться пропорційно до обсягів виробництва кожного виду або до кількості зайнятих працівників.

Обов'язкова умова інвестиційних вкладень – це отримання прибутку. Щоб інвестиція себе виправдала і забезпечувалось довготермінове інвестування, дозволяється включення до витрат ефективних відсотків за кредит [138].

На думку І. Сенчука, перевагами такого шляху є те, що не потрібно здійснювати кардинальних змін, а тільки провести вдосконалення існуючого стану. Для виробників послуг цей шлях розв'язання проблеми забезпечить певні гарантії щодо приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня, хоча надання одному органу повноважень щодо перевірки правильності формування та встановлення тарифів несе ризик щодо упередженого ставлення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, до виробників комунальних послуг з метою недопущення різкого зростання тарифів [138].

Другим шляхом є пропозиція щодо повернення до попереднього стану шляхом децентралізації функцій встановлення тарифів на комунальні послуги та повернення цих функцій органам місцевого самоврядування. При цьому цю функцію пропонується надати не виконавчим комітетам, а безпосередньо радам. Впровадженню цього напрямку реформування може сприяти відновлення діяльності Державної інспекції з контролю за цінами, яка була ліквідована в процесі адміністративної реформи. В даний час інспекція поки що виконує тільки спостережну функцію, проводячи моніторинг тарифів, і не має впливу на контроль за їх формуванням та встановленням. Для реалізації цього напрямку необхідно знову надати Держцінінспекції функції надання висновків щодо економічно обґрунтованих витрат, на підставі яких органи місцевого самоврядування будуть встановлювати тарифи. При цьому необхідно провести оптимізацію порядків формування тарифів, про яку уже зазначалося вище, шляхом впровадження замість витратного методу формування тарифів заохочувальних методів тарифного регулювання, зокрема методу встановлення граничного рівня ціни (метод коефіцієнтів зміни ціни) та методу встановлення граничного рівня доходу[138].

Як показує вивчення зарубіжного досвіду, встановлення тарифів на комунальні послуги місцевими органами є більш ефективним, оскільки дозволяє врахувати особливості регіону та краще збалансувати інтереси надавачів і споживачів комунальних послуг. Позитивами такого шляху як для споживачів, так для виробників послуг і органів місцевого самоврядування є те, що тарифи будуть приведені до економічно обґрунтованого рівня, який буде підтверджений незалежною установою.

Третій напрямок реформування полягає в розмежуванні функцій формування та встановлення тарифів на комунальні послуги між Національною комісією, що здійснює регулювання у сфері комунальних послуг, та органами місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується

залишити за Національною комісією функції з перевірки та контролю за правильністю формування витрат із надання відповідного висновку, а органи місцевого самоврядування на підставі цього висновку будуть затверджувати тарифи. При цьому необхідно впроваджувати уже згадану вище оптимізацію витрат шляхом включення у тарифи тільки ефективних затрат, обмеження адміністративних витрат та нарахуванням рентабельності не на витрати, а на капітал [138].

На нашу думку, із наведених пропозицій можна сформулювати єдиний підхід. По-перше, функція встановлення тарифів має бути відділена від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю.

Відтак, 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.

У свою чергу, встановлювати тарифи мають органи місцевого самоврядування. Маючи у своєму розпорядженні кошти місцевих бюджетів, у разі необхідності, своїм рішенням, органи місцевого самоврядування можуть дотувати виробництво чи надання житлово-комунальних послуг, тим самим підтримуючи і суб'єктів господарювання, що надають такі послуги, і громадян.

Так само полегшиться ситуація з оперативною зміною тарифів на житлово-комунальні послуги. Відповідне економічне обґрунтоване коригування можна буде значно швидше провести через територіальні органи Національної комісії і затвердити рішенням місцевої ради.

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. Реалізація цього виду контролю у порівнянні із попереднім є набагато простішою. 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.

Відповідна перевірка може проведена як у суб'єкта господарювання, у якого є у наявності екземпляри договорів про надання житлово-комунальних послуг, так і вибірково у споживачів житлово-комунальних послуг.

Що ж стосується розрахунків за надані житлово-комунальні послуги і, зокрема, контролю за правильністю таких розрахунків із використанням саме тих тарифів, які зазначені у договорах щодо надання певного виду житлово-комунальних послуг, то тут ініціатива має належати, пер за все, споживачам таких послуг. Тобто, у разі виявлення того, що суб'єкт господарювання, який надає житлово-комунальні послуги використовує для розрахунків оплати таких послуг завищений тариф, споживач має право звернутися до відповідного державного органу із заявою про такий факт. Зазначена заява має бути підставою для проведення відповідної перевірки і вжиття відповідних заходів впливу у разі, якщо така інформація підтвердиться.

3.2 Юридична відповідальність у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги

Як було показано у попередніх розділах нашого дослідження, державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги базується на низці законів та підзаконних нормативно-правових актів, які досить детально регулюють порядок розробки відповідних тарифів, принципи державної тарифної політики у даній сфері, а також контроль за дотриманням встановлених правил. В той самий час, не зважаючи на велику кількість імперативних норм, що використовуються для правового регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією тарифної політики у сфері житлово-комунальних послуг, законодавець не приділив належної уваги питанням юридичної відповідальності за правопорушення у даній сфері.

В адміністративному праві існує досить багато проявів юридичної відповідальності. Так, наприклад, С.М. Мельник здійснюючи типологію юридичної відповідальності в адміністративному праві виділив функціональні, процесуальні, організаційні та санкційні типи юридичної відповідальності в адміністративному праві [103-105].

Найбільш поширеною в адміністративному праві є відповідальність адміністративна, а інститут адміністративної відповідальності в Україні є досить добре дослідженим, про що свідчать праці таких вчених, як Г.П. Бондаренко [31], І.П. Голосниченко, С.Т. Гончарук [54], Є.В. Додин [64], Л.В. Коваль [73], Т.А. Коломоєць [75], В.К. Колпаков [78], А.Т. Комзюк [1], Д.М. Лукьянец [96], О.І. Миколенко [106] та багатьох інших.

Адміністративна відповідальність фізичних осіб представлена у досліджуваній нами сфері статтею 188-36 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Невиконання законних вимог посадових

осіб національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг».

Власне державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги стосуються правопорушення, передбачені частинами другою та третьою даної статті. Частиною другою статті 188-36 КУпАП передбачено, що ненадання інформації національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, або надання завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктів господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб таких суб'єктів господарювання до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Важливість даної норми полягає в тому, що рішення про затвердження тарифів на тепло- та водопостачання і водовідведення здійснюється на основі інформації, яка подається виробником (постачальником) відповідної послуги органу державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг.

У попередньому розділі цієї роботи було показано, що у структурі провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги можна виділити дві обов'язкові стадії: стадію формування тарифу на житлово-комунальні послуги і стадію затвердження такого тарифу.

Стадія формування тарифу полягає в 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 статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»). В рамках даної стадії можна виділити два структурних елемента: здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних

послуг та надання розрахунку цих витрат органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Таким чином, та обставина, що у структурі провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має місце елемент, пов'язаний із наданням інформації органу державного регулювання, а до цієї інформації висувається вимога економічної обґрунтованості, дає можливість зв'язати його з об'єктивною стороною адміністративного правопорушення, передбаченого частиною другою статті 188-36 КУпАП.

Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги також мстить у собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів і прийняття рішення про затвердження тарифів.

Очевидно, що на етапі розгляду питання про затвердження тарифів має відбуватись оцінка економічної обґрунтованості витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг, розрахованих виконавцем (виробником). Якщо витрати будуть визнані необґрунтованими, то це буде підставою для складення протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене частиною другою статті 188-36 КУпАП. Якщо ж витрати будуть визнані обґрунтованими, здійснюється перехід до наступного етапу, а саме до прийняття рішення про затвердження тарифів.

Необхідно звернути увагу ще на одну особливість складу правопорушення, передбаченого частиною другою статті 188-36 КУпАП. У цій нормі мова йде про надання завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій чи суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання та централізованого водопостачання і водовідведення. Виникає питання, а яким чином можна встановити те, що надані дані недостовірні саме завідомо і як відрізнити даний факт від випадкової помилки?

На нашу думку тут необхідно перейти від вказівки на завідомо недостовірність даних, до вказівки на те, що надання недостовірних даних

призвело до збільшення тарифу, оскільки суспільно шкідливим є як раз збільшення тарифу, а не його зменшення. Однак, оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188-36 КУпАП сформульована безвідносно до предмету недостовірної інформації, було б доцільним передбачити окремий склад правопорушення із таким формулюванням: умисне надання недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання та централізованого водопостачання і водовідведення, що потягло за собою затвердження завищених тарифів на відповідні послуги, тягне за собою накладення штрафу на відповідних посадових осіб у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Варто відмітити, що крім КУпАП відповідальність за порушення законодавства у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги встановлюється й іншими законами, але при цьому в законах, що регулюють надання різних видів житлово-комунальних послуг використані різні підходи до встановлення відповідальності.

Найбільш повно згадані відносини урегульовані в Законі України «Про теплопостачання». Так, статтею 31 згаданого Закону встановлено, що за необґрунтоване застосування тарифів на виробництво теплової енергії та її транспортування чи постачання або завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію споживачу (покупцю), уповноважені органи застосовують до суб'єктів господарювання штраф у розмірі до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зазначена стаття містить два самостійні склади правопорушень, а саме необґрунтоване застосування суб'єктами господарювання тарифів на виробництво теплової енергії та її транспортування чи постачання та завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію споживачу (покупцю).

Проблема полягає в тому, що сфера теплопостачання та транспортування теплової енергії віднесена Законом України «Про природні монополії» до природних монополій. У свою чергу, відповідно до статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами), а також встановлення тарифів на ці комунальні послуги здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Такою комісією на даний час є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715.

Відповідно до цієї ж статті, зазначена Національна комісія приймає рішення про застосування адміністративно-господарських санкцій (штрафів) до суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках у випадках і розмірах, передбачених законом.

Прикладом реалізації зазначених повноважень може служити Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 № 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».

Відтак виходить, що суб'єкти господарювання не можуть застосувати інші тарифи, ніж ті, які встановлені вищезазначеним правовим актом. А якщо вони цього не можуть зробити самостійно, то необґрунтований тариф може бути застосований лише самою Національною комісією. Тобто Національна комісія має застосовувати штрафи до самої себе.

Можна припустити, що законодавець мав на увазі іншу ситуацію, коли суб'єкт господарювання у галузі теплопостачання застосовує не ті тарифи, які встановлені Національною комісією, а інші, необґрунтовані. Але другий склад зазначеного вище правопорушення як раз і охоплює таку ситуацію: завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію споживачу (покупцю). Відтак, цілком очевидно, що застосування необґрунтованих тарифів суб'єктами господарювання не охоплює нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію, а стосується тільки випадку встановлення необґрунтованого тарифу.

Цілком очевидно, що такий стан нормативного регулювання відносин відповідальності за порушення порядку встановлення і застосування тарифів у сфері теплопостачання робить практично неможливим застосування відповідних санкцій за встановлення необґрунтованих тарифів.

Стосовно відповідальності суб'єктів господарювання за завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію споживачу (покупцю), можна зробити ще одне зауваження. Частиною третьою статті 188-36 КУпАП передбачено, що невиконання або несвоєчасне виконання суб'єктами природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів рішень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, порушення ліцензійних умов - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб таких суб'єктів господарювання до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Фактично, завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію, охоплюється об'єктивною стороною адміністративного правопорушення, передбаченого частиною третьою статті 188-36 КУпАП. Таке завищення цілком можливо кваліфікувати, як невиконання суб'єктами природних монополій рішень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Тобто, якщо рішенням такої комісії встановлено відповідний тариф, то завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію і буде означати застосування іншого, підвищеного тарифу а відтак і невиконання рішення комісії.

Відповідно до статті 244-18 КУпАП, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, розглядає справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 188-36. Від імені Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право голова та члени Комісії.

Норма статті 32 Закону України «Про теплопостачання» досить точно і конкретно визначає об'єктивну сторону відповідного правопорушення і в цілому є достатньою для кваліфікації, але процедура застосування даної норми є проблематичною.

Вироблення і транспортування теплової енергії, відповідно до Закону України «Про природні монополії», віднесені до тих видів господарської діяльності, які здійснюються в умовах природної монополії. При цьому є абсолютно очевидним, що суб'єкт природної монополії не може бути фізичною особою і, відповідно, притягнення до відповідальності за вищезгадане правопорушення не може бути здійснене з використанням процедур провадження по справах про адміністративні правопорушення, оскільки суб'єктом адміністративного правопорушення відповідно до КУпАП може бути тільки фізична особа.

Тією ж самою статтею 31 Закону України «Про теплопостачання» передбачено, що справи про накладення штрафів за правопорушення визначені даною статтею, розглядаються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання та органами державного регулювання в межах їх компетенції.

Смуи штрафів, накладені центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання, і органами державного регулювання, перераховуються до Державного бюджету України. Суб'єкт господарювання зобов'язаний сплатити штраф у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання постанови про його накладення. У випадку несплати штрафу у вказаний строк, він стягується у судовому порядку.

Штрафні санкції, передбачені частиною першою даної статті, застосовуються в установленому Кабінетом Міністрів України порядку.

Постановою кабінету Міністрів України від 21 липня 1999 року було затверджене Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання. Однак, як такого, порядку в даному Положенні не міститься. Найбільш важними положеннями даного документу є форми акту перевірки, на підставі якого накладаються штрафи, і форма постанови про накладення штрафу.

Слід зазначити, що Закон України «Про теплопостачання» є єдиним законом, який прямо встановлює відповідальність за порушення, пов'язані із необґрунтованим застосуванням або завищенням тарифів на житлово-комунальні послуги. Інші закони, наприклад Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» чи Закон України «Про відходи» аналогічних норм не містять.

Варто звернути увагу і на те, що завдяки відповідальності, передбаченій статтею 31 Закону України «Про теплопостачання», у сукупності зі статтею 188-36 КУпАП, державне регулювання у сфері тарифів на послуги теплопостачання є більш повним по відношенню до інших видів житлово-комунальних послуг. Для теплопостачальних організацій передбачено два напрямки державного впливу, один із яких захищає споживача житлово-комунальних послуг від необґрунтованого застосування тарифів (стаття 31 Закону України «Про теплопостачання»), і інший – від встановлення необґрунтованих тарифів (стаття 188-36 КУпАП).

При цьому все ж таки слід відмітити певний дисбаланс між вказаними законами. У першому випадку штраф застосовується до суб'єкта господарювання, а у другому – до посадової особи суб'єкта господарювання. Причому на суб'єкта господарювання може бути накладений штраф у розмірі до трохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на його посадову особу - до тисячі.

На нашу думку, і в тому, і в іншому випадку, до відповідальності мають притягуватись посадові особи суб'єкта господарювання, а ось шкоду нанесену застосуванням необґрунтованих тарифів має компенсувати суб'єкт господарювання.

Крім того, на нашу думку було б доцільним передбачити норму, аналогічну норму статті 31 Закону України «Про теплопостачання» стосовно відповідальності за застосування необґрунтованих тарифів й у Законі України «Про питну воду і питне водопостачання», оскільки відносини, які регулюються цим законом ідентичні з точки зору реалізації тарифної політики.

В силу того, що більшість суб'єктів, що надають житлово-комунальні послуги є суб'єктами природних монополій, на них розповсюджуються норми про відповідальність, передбачені Законом України «Про природні монополії». Так, відповідно до частини першої статті 17 цього Закону,

Національні комісії регулювання діяльності суб'єктів природних монополій накладають штрафи на суб'єктів природних монополій за:

- несвоєчасне надання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, - у розмірі до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ненадання інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, або надання завідомо недостовірних даних - у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- невиконання або несвоєчасне виконання рішень органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, та порушення умов та правил здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій та на суміжних ринках (ліцензійних умов) – у розмірі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- систематичне надання недостовірної інформації у складі технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва або відмову в наданні технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, або порушення строку їх надання; не укладення договору про забезпечення об'єкта будівництва на підставі технічних умов або непідключення об'єкта будівництва до інженерних мереж згідно з технічними умовами та укладеним договором про забезпечення об'єкта будівництва - у розмірі десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Неважко помітити, що власне сфери регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги стосуються лише положення абз. 2 частини першої згаданої статті про надання завідомо недостовірних даних інформації органам, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій. При цьому дана норма практично дублює об'єктивну частину адміністративного правопорушення передбаченого частиною другою статті 188-36 КУпАП. Єдиною різницею тут є те, що суб'єктом правопорушення відповідно до

Закону України «Про природні монополії» є суб'єкт господарювання, а суб'єктом правопорушення передбаченого частиною другою статті 188-36 КУпАП є посадова особа цього суб'єкта господарювання.

Більш того, санкції за зазначені правопорушення є абсолютно однаковими – штраф у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Але, і на цьому відповідальність не закінчується. Відповідно до статті 19 Закону України «Про природні монополії», прибуток, одержаний суб'єктами природних монополій у результаті порушення норм цього Закону, вилучається в судовому порядку до Державного бюджету України. Виручка, одержана суб'єктами природних монополій у результаті порушення встановлених органами, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, рівня цін (тарифів) вилучається до відповідного бюджету згідно з законодавством про ціни і ціноутворення. Збитки, завдані діяльністю чи бездіяльністю суб'єктів природних монополій у результаті порушення норм цього Закону, підлягають відшкодуванню у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

В даному випадку конструкція відповідальності, на нашу думку є не зовсім вдалою. Наприклад, у ситуації, коли внаслідок надання органу державного регулювання завідомо неправдивих даних щодо розрахунку розміру тарифу на певний вид житлово-комунальних послуг суб'єктом господарювання був встановлений завищений тариф, то:

- по-перше, посадова особа, суб'єкта господарювання, яка надала завідомо неправдиві дані щодо розрахунку розміру тарифів має бути притягнута до адміністративної відповідальності відповідно до статті 188-36 КУпАП і накладенням на таку особу штрафу у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- по-друге, сам суб'єкт господарювання має бути підданий відповідальності у вигляді штрафу у розмірі до однієї тисячі

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на підставі статті 17 Закону України «Про природні монополії»;

- по-третє, у даного суб'єкта господарювання має бути вилучена виручка, одержана у результаті реалізації житлово-комунальних послуг за завищеним тарифом і спрямована до державного бюджету України;

- по-четверте, споживачам житлово-комунальних послуг мають бути відшкодовані збитки від застосування зазначеним суб'єктом господарювання завищених тарифів.

Є цілком очевидним, що останні два заходи відповідальності суперечать одне одному, оскільки, якщо уся виручка від реалізації житлово-комунальних послуг за завищеними тарифами буде вилучена та спрямована до державного бюджету, то за рахунок чого суб'єкт господарювання має відшкодовувати збитки споживачам відповідних послуг?

Що стосується одночасного накладення штрафу за одне і те саме діяння на посадову особу суб'єкта господарювання та на самого суб'єкта господарювання, то тут досить важко пояснити логіку законодавця. Очевидно, якщо можна чітко визначити особу, винну у наданні завідомо недостовірних даних, що потянуло за собою встановлення необґрунтовано високих тарифів, то немає сенсу накладати такий самий штраф на суб'єкта господарювання. Тим більш, що штраф буде сплачуватись із його прибутку, що погіршує фінансовий стан суб'єкта господарювання.

Слід зазначити, що подібні ситуації не є поодинокими. Так, наприклад, Д.М. Лук'янець характеризує таку ситуацію як «спільну адміністративну відповідальність» [95, с.109], а її підставу називає «складне правопорушення». На його думку, складне правопорушення має місце коли об'єктивна сторона правопорушення юридичної особи, за яке передбачена адміністративна відповідальність, є необхідною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення його посадової особи і навпаки [95, с.95].

Зазначений вид адміністративного правопорушення є досить розповсюдженим. Так наприклад, окрім наведеного вище випадку, статтею 1 Закону України “Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину” передбачено 11 складів правопорушень підприємств, установ та організацій в галузі ветеринарної медицини і в той же час статтею 107 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення правил з карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог. При цьому об’єктивна сторона правопорушень, передбачених згаданим Законом, збігається з об’єктивною стороною правопорушення передбаченого статтею 107 КУпАП. Аналогічним чином збігається об’єктивна сторона правопорушень підприємств, установ та організацій, передбачених статтею 46 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення” та об’єктивна сторона правопорушення передбаченого статтею 42 КУпАП для посадових осіб. Така ж ситуація простежується і відносно статті 17 Закону України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” і статті 155 – 1 КУпАП та у багатьох інших випадках [95, с.96].

У контексті дослідження питань юридичної відповідальності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги варто звернути увагу ще на один масив норм, а саме норм законодавства про захист економічної конкуренції, які стосуються зловживання монопольним становищем на ринку.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку є дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, або

ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

Зрозуміло, що у випадку діяльності суб'єктів природних монополій на ринку житлово-комунальних послуг не можна вести мову про дії чи бездіяльність суб'єкта господарювання, що призвели або можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Але, в той самий час є можливим ущемлення такими суб'єктами інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, які були б неможливими за умов існування конкуренції на відповідному ринку.

Зокрема, частиною другою згаданої статті, поряд з іншим, зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, зокрема, визнається: 1) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку; 2) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод з суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин.

Обидва ці види зловживань монопольним становищем є цілком можливими у діяльності суб'єктів господарювання, що є природними монополіями на ринку житлово-комунальних послуг.

Відповідно до статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», за вчинення таких правопорушень Антимонопольним комітетом України накладаються штрафи у розмірі до десяти відсотків доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. У разі наявності незаконно одержаного прибутку, який перевищує десять відсотків зазначеного доходу (виручки), штраф накладається у розмірі, що не перевищує потрійного розміру незаконно одержаного прибутку. Розмір незаконно одержаного прибутку може бути обчислено оціночним шляхом.

Крім того, відповідно до статті 55 цього ж закону, особи, яким заподіяно шкоду внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, можуть звернутися до господарського суду із заявою про її відшкодування. Шкода, заподіяна порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченими пунктами 1, 2, 5, 10, 12, 18, 19 статті 50 цього Закону, відшкодовується особою, що вчинила порушення, у подвійному розмірі завданої шкоди.

В даному випадку ми спостерігаємо інший підхід до визначення розміру штрафів за відповідні правопорушення та до визначення розміру відшкодування шкоди, що додає заплутаності у правове регулювання відповідальності за порушення у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Такий стан правового регулювання відносин відповідальності за порушення у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги не може вважатися нормальним, тому відповідне правове регулювання потребує удосконалення.

Перш за все викликає питання доцільність притягнення до відповідальності в адміністративному порядку суб'єктів господарювання, що надають житлово-комунальні послуги за порушення у сфері застосування тарифів.

Само по собі питання визнання юридичних осіб суб'єктами відносин адміністративної відповідальності представляє собою предмет тривалих наукових дискусій. Так, відомий український вчений Л.В.Коваль відмічав, що: "Тривалий досвід (зокрема 30 – 50-х років) свідчить про неефективність застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб (у 1961 році від цієї практики відмовились). Адміністративна відповідальність – це репресивний вид відповідальності, за якого покарання має характер особистого перетерплювання кари, а вплив спрямовується на волю правопорушника з тим, щоб змусити його відчувати певне психічне

переживання кари, докладати зусиль до подолання мотивів, якими обумовлюється його іраціональна поведінка, та стимулювати мотиви, що мають схилити правопорушника до поведінки, яка узгоджується з правовими нормами. Лише особиста (персональна) відповідальність за адміністративні правопорушення може забезпечити здійснення таких функцій покарання, як осуд, страхання, запобігання, виправлення, перевиховання. Тут встановлення особистої вини та форм її прояву є основною умовою (суб'єктивною підставою) застосування відповідальності, покарання. Відсутність вини не створює складу проступку” [72, с.24].

Прямо протилежну позицію відстоює Є.В. Додін [63]. Зокрема, він зазначає: ”Тривалий час в адміністративно-правовій науці суб'єктом проступку визнавалась лише фізична особа, що знайшло своє відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Однак розвиток ринкових відносин, виникнення приватного підприємництва зробили необхідним посилити контроль з боку держави за додержанням юридичними особами обов'язків у сфері здійснення виконавчої влади й встановити адміністративну відповідальність у разі порушення цих обов'язків” [61, с.270]. Аналогічної точки зору дотримується С.Т.Гончарук, стверджуючи, що : “Суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути деліктоздатні фізичні та юридичні особи, що скоїли ті чи інші правопорушення” [54, с.40].

У цьому питанні, на нашу думку, варто погодитись із Д.М. Лук'янцем, який вважає, що уявляється неправильним розглядати питання адміністративної відповідальності виключно крізь призму КУпАП. Норми, що стосуються адміністративних правопорушень фізичних осіб є лише частиною норм, що утворюють інститут адміністративної відповідальності і цей інститут є значно багатішим за змістом ніж це можна себе уявити досліджуючи КУпАП. В той же час, КУпАП – це єдиний нормативний акт, норми якого дають змогу визначати класифікаційні ознаки адміністративної

відповідальності, а відтак служать відправною точкою для досліджень у сфері адміністративної відповідальності [95, с.75].

Як відзначає Д.М. Лук'янець, сучасні дослідники зазначають, що необхідність введення відповідальності (як кримінальної, так і адміністративної) юридичних осіб за вчинення головним чином господарських і економічних правопорушень пов'язана багато в чому з тією обставиною, що всередині колективного суб'єкта або спільноти (підприємства, корпорації) виявляється дія потужних факторів, що впливають на індивідуальну волю окремих членів цієї спільноти.

Багатьма дослідженнями було підтверджене припущення, що з включенням в спільноту з протиправною направленістю у окремого учасника цього колективу із-за завищеної оцінки інтересів спільноти послаблялись стримуючі мотиви, яких здавалось би достатньо для перешкоджання протиправного ж, але індивідуального діяння. Готовність окремого члена спільноти віддати перевагу інтересам спільноти порівняно з вимогами правових заборон стимулюється через так звану методику колективної нейтралізації, яка дозволяє члену спільноти знаходити легітимацію своєї відхиляючоїся поведінки. До цього часто додається соціальна залежність окремого члена спільноти і удаваний етичний нейтралітет господарчих правопорушень, на фоні якого тускніє індивідуальна санкція кримінально-правової або адміністративної норми.

При вчиненні юридичними особами правопорушень проявляється вплив і характерного для сучасного господарського життя розподілу праці. У окремого члена спільноти не виникає усвідомлення неправомірної направленості конкретного виконуваного ним акту поведінки, оскільки він не уявляє, да і не може уявити, що бере участь у неправомірному діянні. Крім того, окремий співучасник правопорушення у такій ситуації часто не виконує повного складу правопорушення. До того ж специфіка розподілу праці на виробництвах і підприємствах дозволяє перекладати відповідальність за

діяння з осіб, які повинні були б її понести у відповідності до закону, на залежних від них підлеглих.

З розподілом праці тісно пов'язані труднощі з встановленням суб'єкту правопорушення. Часто неможливо встановити конкретну особу, яка безпосередньо вчинила правопорушення. Справа в тому, що керівництво підприємства і менеджерський персонал просто перекладають вину один на одного. При цьому не є можливим встановити, чиї заперечення відповідають дійсності.

Крім того, часто зустрічаються посилання на те, що з підписаними документами той чи інший відповідальний працівник у зв'язку з завантаженістю по роботі не зміг ознайомитись особисто. Перевірити ж, входило це до кола його обов'язків чи ні, не є можливим. Іноді із-за того, що ці обов'язки строго не закріплюються. Настільки ж мало піддається доказуванню дача співробітнику доручення на здійснення спеціальних обов'язків як необхідна умова для притягнення його до відповідальності [95, с.76].

В літературі домінує думка, що для правопорушень юридичних осіб характерним є те, що винесення лише індивідуального покарання у відношенні правопорушуючого члена спільноти оказує на саму юридичну особу недостатній превентивний вплив. Значна шкода, що завдається правопорушеннями юридичних осіб і отримана господарська вигода неспівставими з розміром індивідуального покарання, який як правило незначний і при його визначенні необхідно враховувати майнове становище особи. При цьому з поля зору випадає те, що юридична особа, яка отримує вигоду від цього, залишається поза впливом закону [70, с.90-91].

З наведеними аргументами важко не погодитись і в сучасній українській науці юридична особа вже практично визнана повноцінним суб'єктом адміністративної відповідальності, про що свідчить велика кількість наукових праць, присвячених цій темі [69, 82, 83, 95, 145].

В той самий час, в контексті нашого дослідження слід звернути увагу на декілька важливих обставин.

По-перше, суб'єкти господарювання, які надають житлово-комунальні послуги є у переважній більшості суб'єктами природних монополій. У зв'язку із цим функція встановлення тарифів реалізується ними тільки частково і, як було показано вище, значна роль у цьому процесі належить Національній комісії з питань регулювання житлово-комунальних послуг або органам місцевого самоврядування.

За таких умов зазначені органи мають поділяти відповідальність за встановлення дійсно економічно обґрунтованих тарифів. Якщо буде забезпечено належний державний контроль за правильністю розрахунку тарифів, питання відповідальності суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги відпадає само собою. В той самий час, адміністративна відповідальність посадових осіб суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги залишається актуальною у разі надання регулюючому органу завідомо недостовірної інформації при розрахунку економічно-обґрунтованого розміру тарифів на житлово-комунальні послуги.

По-друге, суб'єкти господарювання, що надають житлово-комунальні послуги, у переважній більшості знаходяться у не найкращому фінансовому стані, що обумовлено не в останню чергу станом оплати населенням житлово-комунальних послуг. Крім того, зношеність основних фондів, як багатьом підприємствам ЖКГ досталися у спадок ще з радянських часів, вимагає постійного збільшення витрат на їх утримання та ремонт. Відтак, застосування до таких суб'єктів господарювання фінансових санкцій у вигляді штрафів і, більш того, вилучення виручки чи прибутку у дохід державного бюджету, є недоцільним. Такі заходи жодним чином не виправляють ситуації з тарифами, але ще більш погіршують фінансовий стан підприємства. До того

ж значна частина таких підприємств знаходяться у комунальній власності і покривати їх збитки доводиться часто за рахунок місцевих бюджетів.

Відтак, з огляду на відсутність конкуренції у сфері надання більшості видів житлово-комунальних послуг, значну роль державних органів та органів місцевого самоврядування у встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги, важкий сучасний фінансовий стан більшості підприємств ЖКГ, застосування санкцій фінансового характеру за порушення у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги до суб'єктів господарювання – юридичних осіб є недоцільним.

В той самий час має бути посилена відповідальність посадових осіб суб'єктів господарювання, до компетенції яких віднесено обов'язки щодо забезпечення розрахунку економічно-обґрунтованих тарифів, а також обов'язки щодо укладення договорів на основі відповідних тарифів та їх застосування при визначенні сум оплати за реально спожиті житлово-комунальні послуги.

Висновки до розділу 3.

1. Аналіз законодавчих положень дає можливість сформулювати декілька напрямків здійснення державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. Такими напрямками, на нашу думку, зокрема є:

- 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.

2. Здійснення перевірки економічної обґрунтованості тарифів на житлово-комунальні послуги є невід'ємною складовою діяльності щодо встановлення таких тарифів. Проте, водночас це є і найскладнішим напрямком контролю, оскільки, з одного боку він потребує залучення фахівців високого рівня, а з іншого боку має здійснюватись в межах повноважень відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування з урахуванням витрат на утримання таких органів.

3. Функція встановлення тарифів має бути відділена від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю. Відтак, 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. У свою чергу, встановлювати тарифи мають органи місцевого самоврядування. Маючи у своєму розпорядженні кошти місцевих бюджетів,

у разі необхідності, своїм рішенням, органи місцевого самоврядування можуть дотувати виробництво чи надання житлово-комунальних послуг, тим самим підтримуючи і суб'єктів господарювання, що надають такі послуги, і громадян.

4. 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. Реалізація цього виду контролю у порівнянні із попереднім є набагато простішою. 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.

5. Що стосується розрахунків за надані житлово-комунальні послуги і, зокрема, контролю за правильністю таких розрахунків із використанням саме тих тарифів, які зазначені у договорах щодо надання певного виду житлово-комунальних послуг, то тут ініціатива має належати, пер за все, споживачам таких послуг. Тобто, у разі виявлення того, що суб'єкт господарювання, який надає житлово-комунальні послуги використовує для розрахунків оплати таких послуг завищений тариф, споживач має право звернутися до відповідного державного органу із заявою про такий факт. Зазначена заява має бути підставою для проведення відповідної перевірки і вжиття відповідних заходів впливу у разі, якщо така інформація підтвердиться.

6. У складі адміністративного правопорушення у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги необхідно перейти від вказівки на завідомо недостовірність даних, до вказівки на те, що надання недостовірних даних призвело до збільшення тарифу, оскільки суспільно шкідливим є як раз збільшення тарифу, а не його зменшення.

7. Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188-36 КУпАП сформульована безвідносно до предмету недостовірної інформації, було б доцільним передбачити окремий склад правопорушення із таким формулюванням: умисне надання недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання та централізованого водопостачання і водовідведення, що потягло за собою затвердження завищених тарифів на відповідні послуги, тягне за собою накладення штрафу на відповідних посадових осіб у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

8. Суб'єкти господарювання, які надають житлово-комунальні послуги є у переважній більшості суб'єктами природних монополій. У зв'язку із цим функція встановлення тарифів реалізується ними тільки частково і значна роль у цьому процесі належить Національній комісії з питань регулювання житлово-комунальних послуг або органам місцевого самоврядування. За таких умов зазначені органи мають поділяти відповідальність за встановлення дійсно економічно обґрунтованих тарифів. Якщо буде забезпечено належний державний контроль за правильністю розрахунку тарифів, питання відповідальності суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги відпадає само собою. В той самий час, адміністративна відповідальність посадових осіб суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги залишається актуальною у разі надання регулюючому органу завідомо недостовірної інформації при розрахунку економічно-обґрунтованого розміру тарифів на житлово-комунальні послуги.

9. Суб'єкти господарювання, що надають житлово-комунальні послуги, у переважній більшості знаходяться у не найкращому фінансовому стані, що обумовлено не в останню чергу станом оплати населенням житлово-комунальних послуг. Крім того, зношеність основних фондів, як багатьом

підприємствам ЖКГ досталися у спадок ще з радянських часів, вимагає постійного збільшення витрат на їх утримання та ремонт. Відтак, застосування до таких суб'єктів господарювання фінансових санкцій у вигляді штрафів і, більш того, вилучення виручки чи прибутку у дохід державного бюджету, є недоцільним. Такі заходи жодним чином не виправляють ситуації з тарифами, але ще більш погіршують фінансовий стан підприємства. До того ж значна частина таких підприємств знаходяться у комунальній власності і покривати їх збитки доводиться часто за рахунок місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження адміністративно-правових засад державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги можна зробити такі висновки:

1. Державне регулювання – це врегульований нормами права непрямий владний вплив на діяльність індивідуальних чи колективних суб'єктів, який здійснюється уповноваженими суб'єктами, спрямований на організацію виконання або безпосереднє виконання законів держави і який полягає у встановленні умов здійснення певних видів діяльності та забезпеченні дотримання даних умов. Відповідно 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.

2. Функціями державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг є: функція ліцензування господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг; функція нормативно-правового регулювання у сфері житлово-комунальних послуг; функція тарифного регулювання; функція контролю; юрисдикційна функція.

3. Тариф на житлово-комунальні послуги - це вартість надання одиниці таких послуг розрахована на основі економічно обґрунтованих витрат.

4. До функцій державного регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги, відносяться: функція адміністративно-правового регулювання у сфері тарифів на житлово-комунальні послуги (визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які здійснюють регулювання тарифів у сфері житлово-комунальних послуг; визначення порядку (процедури) встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги; розроблення порядків (методик) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів; визначення порядку (процедур) контролю за дотриманням правл встановлення та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги; встановлення юридичної відповідальності за порушення у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги) ; функція визначення тарифів на житлово-комунальні послуги (діяльність щодо визначення розміру тарифів на житлово-комунальні послуги (розрахункова функція), діяльність щодо перевірки правильності визначення розміру тарифів, діяльність щодо легітимації тарифів, тобто надання їм юридичної сили та обов'язковості); функція контролю дотримання вимог нормативно-правових актів щодо порядку визначення тарифів на житлово-комунальні послуги, їх застосування та дотримання; функція забезпечення законності у державному регулюванні тарифів на житлово-комунальні послуги.

5. До принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги відносяться наступні:

- нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;

- відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- єдності порядку формування тарифів для всіх регіонів України та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг;
- відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства;
- гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги;

6. Нормативна модель державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має включати:

- норми, які визначають правовий статус суб'єктів, які є учасниками відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- норми, які визначають процедури встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;
- норми, які визначають порядок, форми і методи державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги;
- норми, що регламентують підстави і порядок притягнення до відповідальності за порушення порядку і правил державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

7. Визначення повноважень суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є досить заплутаним і суперечливим. У зв'язку з цим можна запропонувати розподілити повноваження щодо адміністративно-правового регулювання зазначених тарифів наступним чином:

- порядки (методики) формування тарифів на житлово-комунальні послуги затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках здійснюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, за поданням суб'єктів, що виробляють (надають) відповідні послуги;

- встановлення тарифів на інші житлово-комунальні послуги здійснюється органами місцевого самоврядування.

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

9. Діяльність уповноважених суб'єктів щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється у процесуальній формі. Така процесуальна форма 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.

10. Провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги включає наступні стадії: Формування тарифу на житлово-комунальні послуги; Затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги та 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 містить у собі два структурних елементи (етапи): здійснення розрахунку економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг; подання цього розрахунку органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Особливістю стадії формування тарифу на житлово-комунальні послуги 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. В рамках даної стадії відбувається фактичне делегування повноважень від суб'єкта, уповноваженого встановлювати тариф до суб'єкта, який є виконавцем (виробником) послуг.

11. Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги містить в собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів; прийняття рішення про затвердження тарифів. На етапі 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. Наступним етапом є доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до зацікавлених осіб, який здійснюється через публікацію відповідного рішення у засобах масової інформації та розміщення на веб-сторінках органів, уповноважених встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги.

12. Остання стадія 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, 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.

13. 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 укладенні конкретних договорів на надання послуг. 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.

14. 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. Проте, оскільки ключовою ознакою нормативно-правового акта є, у першу чергу, його нормативність, можна вважати доцільним виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

15. Напрямами здійснення державного контролю у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги є:

- 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.

16. Здійснення перевірки економічної обґрунтованості тарифів на житлово-комунальні послуги є невід'ємною складовою діяльності щодо встановлення таких тарифів. Проте, водночас це є і найскладнішим напрямком контролю, оскільки, з одного боку він потребує залучення фахівців високого рівня, а з іншого боку має здійснюватись в межах

повноважень відповідного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування з урахуванням витрат на утримання таких органів.

17. Функція встановлення тарифів має бути відділена від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю. Відтак, 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. У свою чергу, встановлювати тарифи мають органи місцевого самоврядування. Маючи у своєму розпорядженні кошти місцевих бюджетів, у разі необхідності, своїм рішенням, органи місцевого самоврядування можуть дотувати виробництво чи надання житлово-комунальних послуг, тим самим підтримуючи і суб'єктів господарювання, що надають такі послуги, і громадян.

18. У складі адміністративного правопорушення у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги необхідно перейти від вказівки на завідому недостовірність даних, до вказівки на те, що надання недостовірних даних призвело до збільшення тарифу, оскільки суспільно шкідливим є як раз збільшення тарифу, а не його зменшення.

19. Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188-36 КУпАП сформульована безвідносно до предмету недостовірної інформації, було б доцільним передбачити окремий склад правопорушення із таким формулюванням: умисне надання недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій або суб'єктами господарювання на суміжних ринках у

сфері теплопостачання та централізованого водопостачання і водовідведення, що потягло за собою затвердження завищених тарифів на відповідні послуги, тягне за собою накладення штрафу на відповідних посадових осіб у розмірі до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

20. Суб'єкти господарювання, які надають житлово-комунальні послуги є у переважній більшості суб'єктами природних монополій. У зв'язку із цим функція встановлення тарифів реалізується ними тільки частково і значна роль у цьому процесі належить Національній комісії з питань регулювання житлово-комунальних послуг або органам місцевого самоврядування. За таких умов зазначені органи мають поділяти відповідальність за встановлення дійсно економічно обґрунтованих тарифів. Якщо буде забезпечено належний державний контроль за правильністю розрахунку тарифів, питання відповідальності суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги відпадає само собою. В той самий час, адміністративна відповідальність посадових осіб суб'єкта господарювання, що надає житлово-комунальні послуги залишається актуальною у разі надання регулюючому органу завідомо недостовірної інформації при розрахунку економічно-обґрунтованого розміру тарифів на житлово-комунальні послуги.

21. Суб'єкти господарювання, що надають житлово-комунальні послуги, у переважній більшості знаходяться у не найкращому фінансовому стані, що обумовлено не в останню чергу станом оплати населенням житлово-комунальних послуг. Крім того, зношеність основних фондів, як багатьом підприємствам ЖКГ досталися у спадок ще з радянських часів, вимагає постійного збільшення витрат на їх утримання та ремонт. Відтак, застосування до таких суб'єктів господарювання фінансових санкцій у вигляді штрафів і, більш того, вилучення виручки чи прибутку у дохід державного

бюджету, є недоцільним. Такі заходи жодним чином не виправляють ситуації з тарифами, але ще більш погіршують фінансовий стан підприємства. До того ж значна частина таких підприємств знаходяться у комунальній власності і покривати їх збитки доводиться часто за рахунок місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка, 2-е вид., перероб. і доп. – Харків, 2001. – 112 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 536 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короєд]. – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 2013. – 396 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
7. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт.. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за аг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

9. Адміністративне право України: Підручник / [Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О., Сінельник Р.В. та ін.]; за ред. Т.О. Коломоєць.— К.: Істина, 2009.— 480 с.
10. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. Т. О. Коломоєць]. — [Вип. 2, змін. і доп.] — К. : Істина, 2012. — 528 с.
11. Адміністративне право України: Курс лекцій / [Конопльов В.В., Кузніченко С.О., Басов А.В. та ін.].— Х.: Харків юридичний, 2009.— 316 с.
12. Алексеев С.С. Право: азбука—теория—философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. — М.: Статут, 1999. —712 с. (с.364)
13. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: Учебник: В 2 ч. — М., 1995. — Ч. 1. — 349 с.
14. Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления. Административно—правовые вопросы. / А. П. Алехин. — М. : Изд—во Моск. ун—та, 1977. — 191 с.
15. Андреев В. К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и реализация / В. К. Андреев. — М.: Наука, 1986. — 123 с.
16. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О.Ф. Андрійко // Правова держава. — 1993. — Вип. 4. — С. 49–53.
17. Андрущенко І.Г. Державний контроль діяльності учасників фондового ринку України (організаційно-правовий аспект). Автореф дис. канд. юр. наук: 12.00.07 / І.Г. Андрущенко. — Національна академія внутрішніх справ України, Київ. — 2004. — 20с.
18. Аненко С. Ю. Технологія аналізу витрат підприємств, що надають житлово-комунальні послуги / С. Ю. Аненко // Управління розвитком. — 2014. — № 10. — С. 3-6. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Uproz_2014_10_3.

19. Антонова С. Є. Удосконалення тарифу на послуги централізованого водопостачання / С. Є. Антонова. // Ефективна економіка. - 2011. - № 2. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_2_6.
20. Арлачов Д.В. Договір приєднання як інструмент забезпечення сталих взаємовідносин між споживачами та постачальниками комунальних послуг [Електронний ресурс] / Д. В. Арлачов, Р. А. Марецький, І. Я. Коршинський, В.С. Бучик // Статистика України. - 2014. - № 3. - С. 45–51.
21. Артѣмова А. Ю. Соціальна складова у механізмі встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / А. Ю. Артѣмова // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер. : Економічна. - 2014. - № 5. - С. 124-130. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npdntu_ekon_2014_5_22.
22. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления / Г.В. Атаманчук. - М.: Юрид. лит., 1980. - 256 с.
23. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. - Изд. 2-е, дополн. - М.: Омега-Л, 2004. - 301 с.
24. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: Опыт системного исследования / В.Г. Афанасьев . - 2-е изд. - М.: Политиздат, 1973. - 392 с.
25. Баландин В. М. Принципы юридического процесса: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. М. Баландин. - Самара, 1998. - 188 с.
26. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. - К. : Літера ЛТД, 2002. - 287 с.
27. Барматова С. П. Соціальні наслідки підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги для населення: соціологічний підхід до проблеми / С. П. Барматова // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. - 2013. - № 1. - С. 6-11. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2013_1_3.

28. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник для вузов] / Бахрах Д. Н. – М. : Изд-тво БЕК, 1999. – 368 с.
29. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
30. Бондарева Т. І. Механізм забезпечення економічної ефективності тарифної політики в сфері комунальних послуг України / Т. І. Бондарева, Г. М. Голованьова, А. І. Осадчук // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі. – 2012. – № 4. – С. 78-90. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eupmg_2012_4_9.
31. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко. – Львів : Вища шк., 1975. – 176 с.
32. Буханевич О.М. Адміністративно–правове забезпечення житлово–комунального господарства в Україні: автореф. дис. канд. юр. наук, 12.00.07 / О.М. Буханевич.– Національний університет біоресурсів та природокористування. – К.,2009. – 27с.
33. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 335 с.
34. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1427 с.
35. Височан В. М. Місце договору про надання комунальних послуг в системі цивільно-правових договорів / В. М. Височан // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – Вип. 21. – С. 95-103. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2009_21_14.
36. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе /Н.В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – 229 с.
37. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с.

38. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учебное пособие / Н.В. Витрук. – М.: Закон и право, 1998. – 383 с.

39. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : [учеб. пособие] / Воеводин Л. Д. – М. : Изд-во МГУ, Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997. – 304 с.

40. Вознесенська О. А. Сутність державного регулювання в галузі діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації: до постановки питання / О. А. Вознесенська // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 94–98.

41. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 83–90.

42. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Гаращук . – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 35 с.

43. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник / В.М. Гаращук . – Х.: Національна юридична академія України, 1999. – 55 с.

44. Гарбінська-Руденко А.В. Правові засади здійснення валютного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гарбінська-Руденко . – Ірпінь: Нац. ун-т державної податкової служби, 2011. – 23 с.

45. Гарнік К. Ю. Житлово-комунальні послуги – зміст і види / К. Ю. Гарнік // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7. – С. 66-69. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_19.

46. Гейнц Р. М. Комунальна послуга як правова категорія / Р. М. Гейнц // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2009. – Вип. 21. – С. 103-109. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2009_21_15.
47. Гейнц Р. М. До питання класифікації послуг у сфері житлово-комунального обслуговування / Р. М. Гейнц // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2013. – Вип. 31. – С. 138-147. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2013_31_16.
48. Гейнц Р. М. Поняття договору про надання комунальних послуг / Р. М. Гейнц // Університетські наукові записки. – 2010. – № 4. – С. 96-100. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2010_4_19.
49. Гейнц Р. М. Істотні умови договору про надання комунальних послуг / Р. М. Гейнц // Університетські наукові записки. – 2009. – № 4. – С. 76-80. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_4_15.
50. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види / Є.Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – № 2 (77). – 2014. – С.92-100
51. Гетьман Є.А. Ознаки нормативно-правового та підзаконного нормативно-правового акта та їх співвідношення / Є.А. Гетьман // Митна справа. – №6(90). –2013. – частина 2, книга 2. – С.390-395
52. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник / З.С. Гладун . – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
53. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування. Монографія / Д.І. Голосніченко. – К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М), 2009. – 356с.
54. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К., 1995. – 78 с.

55. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність : навч.-метод. посіб. / С. Т. Гончарук ; М-во освіти і науки України, Нац. авіац. ун-т, Ін-т повітр. і косміч. права. – Київ : НАУ, 2005. – 118 с.
56. Горбунова О. О. Методи формування тарифів на послуги водопостачання та водовідведення / О. О. Горбунова // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3-4. – С. 386-393. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2003_3-4_71.
57. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
58. Грек Т.Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види / Т.Б. Грек // Адвокат. – №10 (121). – 2010. – С.41-45.
59. Гура Н. О. Система формування тарифів на житлово-комунальні послуги / Н. О. Гура // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 69-76. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2007_4_9.
60. Демин В.Н. Принцип как форма научного познания / В.Н. Демин. – М.: Юридическая литература, 1976 – 354 с.
61. Державне управління: теорія і практика / За ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
62. Добровольська В. В. Правове забезпечення регулювання цін і тарифів як засобу державного регулювання підприємництва / В. В. Добровольська // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1. – С. 155-159. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2006_1_27.
63. Додін Є.В. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб / Є.В. Додін. – Концепція розвитку законодавства України. – К., 1996. – С.114 – 115.
64. Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины / Е. В. Додин // Юридический вестник. – 1997. – № 3. – С. 70–74.

65. Драган І. Закономірності державного регулювання розвитку житлово-комунального господарства на регіональному рівні / І. Драган // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – Вип.2 (19). – С.142-151
66. Драган І. О. Оцінка ефективності тарифного регулювання як інструменту державного управління житлово-комунальною сферою в Україні / І. О. Драган // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 54-63. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_1_10.
67. Економічна енциклопедія / За ред. С.В. Мочерного. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – 864 с.
68. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / За ред. В.В.Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320с.
69. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб // автореф. дис. канд.юр.наук. – 12.00.07. – Х.: Національна юридична академія ім.. Я.Мудрого. –2001. – 19с.
70. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц / Л. Иванов // Закон. – 1998. – №9. – С.89-91
71. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
72. Коваль Л. Яким бути адміністративному кодексу України / Л. Коваль // Право України. – 1993. – №3. – С.24.
73. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – 230 с.
74. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

75. Коломоець Т.О. Адміністративний примусу публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія / Коломоець Т.О. – Зпоріжжя: Поліграф, 2004.– 404 с.
76. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
77. Колпаков В. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види / В. Колпаков // Підприємництво, господарство та право.- 2003. –№3. – С.105-108
78. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.;
79. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія . – К., 2004. – 528 с.
80. Коренев А. П. Административное право России: учеб : в 3-х ч. / А.П. Коренев . - Ч. 1. - М., 2000. – 280 с.
81. Корчміт О. Ю. Удосконалення системи соціальної підтримки населення для забезпечення тарифної реформи у сфері комунальних послуг / О. Ю. Корчміт // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 12. – С. 113-119. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2013_12_29.
82. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : [монографія] / Костів М. В. – Л. : ПП Лукашук В.С., 2006. – 152 с.
83. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Костів М. В. – К., 2005. – 202 с.;
84. Кравчук О. Визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 23–28.

85. Кравчук О. Поняття комунального управління та його місце в механізмі реалізації публічної влади в Україні / О. Кравчук // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: Зб. тез наук. доп. II Міжнар.наук.-практ.конф.студ.та аспірантів (17–18 березня 2006 р.). – Луцьк: РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2006. – С. 221–222.

86. Кравчук О. Теоретичний та історичний аспекти адміністративно-правового регулювання комунального управління / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2006. – № 6. – С. 14–18.

87. Крегул Ю. І. Правові основи державного управління економікою України : [навч. посібник] / Ю. І. Крегул. – К. : КНЕУ, 2003. – 431 с.

88. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №3 . – 10– 15.

89. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

90. Куш О.Є. Адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах: Автореф. Дис.. канд..юр. наук, 12.00.07 / О.Є. Куш.– Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.,2010. – с.19

91. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев– М.: Юрид. лит., 1971. – 280с.

92. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис.. канд. юр. наук 12.00.07 / Н.Ф. Лата. – Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 17с.

93. Ліпкан В. А. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права / В.А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 8. – С. 7 – 9.

94. Логіка: словник-довідник / авт.-уклад. М.Г. Тофтул. – К.: ВЦ «Академія», 2012. – 312 с.
95. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія / Д.М. Лук'янець . – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220с.
96. Лук'янець Д.М. Адміністративно – деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2006 . – 367 с.
97. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Лукьянова Е.Г. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 240 с.
98. Лученко Д.В. Контрольне провадження: автореф. дис. канд. юр. наук 12.00.07 / Д.В. Лученко. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 20с.
99. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лютіков П. С. –Запоріжжя : Запоріз. нац. ун-т, 2009. – 212 с.
100. Майданик О. Про роль контролю у здійсненні державної влади / О. Майданик // Юридична Україна. – 2006. – № 5. – С. 4–9.
101. Матузов Н. И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Матузов Н. И. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 290 с.
102. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : [монографія] / Мельник Р. С. – Харків : Вид-во ХНУВС, 2010. – 398 с.
103. Мельник С. М. Функціональні типи юридичної відповідальності в адміністративному праві / С. М. Мельник // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. – Серія: Юриспруденція.–2014.–№12.–Т1.–С. 216–219
104. Мельник С. М. Організаційні типи юридичної відповідальності в адміністративному праві / С. М. Мельник // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. –Серія: Юриспруденція.–2015.– № 13.–Т. 1.– С. 88–91

105. Мельник С. М. Про окремі типи юридичної відповідальності в адміністративному праві / С. М. Мельник // Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Київ, 13–14 берез. 2015 р. – Київ: Центр прав. наук. досліджень, 2015. – С. 69–72

106. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / О.І. Миколенко. – Харків: ТОВ «Одісей», 2010. – 365 с.

107. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2004. – 272 с.

108. Мирза С. С. До питання про правову природу та співвідношення понять "послуга" та "житлово-комунальна послуга" / С. С. Мирза // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 382-388. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2012_2_53.

109. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства / А.В. Мицкевич. – М.: Юрид. лит., 1967. - 176с.

110. Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України / В. Нагребельний // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2. – С. 133-140. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2013_2_18.

111. Научно-технический прогресс: Словарь / Сост.: В.Г. Горохов, В.Ф. Халифов. – М.: Политиздат, 1987. – 366 с.

112. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 217 с.

113. Осауленко А.О. Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві сучасної України: автореф.

дис. канд. юр. наук. – 12.00.01 / А.О. Осауленко. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2007. / А.О. Осауленко. – 20с.

114. Панченко Н. І. Особливості дослідження розрахунку тарифу на послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій об'єднань співвласників багатоквартирного будинку / Н. І. Панченко, І. М. Гордієнко // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики. – 2014. – Вип. 14. – С. 344-351. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trsek_2014_14_50.

115. Патеріло І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації / І.В. Патеріло // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2015. – Вип.31. – Т.3. – С.10-14.

116. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н. Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 394-400. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_53.

117. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник. – К.: Національна академія внутрішніх справ, 1999. – 702 с.

118. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд. испр. и дораб – Харьков : Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. – 128 с.

119. Популярна юридична енциклопедія / За ред. І.С. Чижа. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

120. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : НВП Вид-во «Наукова думка» НАН України, 2007. – 586 с.

121. Про житлово-комунальні послуги / Закон України від 24 червня 2004 року № 1875–IV. – Відомості Верховної Ради України від 19.11.2004–2004 р., № 47, стор. 1899, стаття 514.

122. Про природні монополії / Закон України від 20 квітня 2000 року N 1682–III. – Відомості Верховної Ради України від 28.07.2000 – 2000 р., № 30, стаття 238.

123. Про місцеве самоврядування в Україні / Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97–ВР. – Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997 – 1997 р., № 24, стаття 170.

124. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг / Закон України від 9 липня 2010 року N 2479–VI. – Відомості Верховної Ради України від 10.12.2010 – 2010 р., № 49, стор. 1761, стаття 571.

125. Про ліцензування видів господарської діяльності / Закон України від 2 березня 2015 року N 222-VIII. – Відомості Верховної Ради України від . – 2015 р., № 23, стаття 158.

126. Про теплопостачання. Закон України від 2 червня 2005 року N 2633-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005 р. – № 28. – стаття 373;

127. Про питну воду та питне водопостачання. Закон України від 10 січня 2002 року N 2918-III // Відомості Верховної Ради України, 2002 р. – № 16. – стаття 112.

128. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – стаття 64.

129. Про затвердження положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014 // Офіційний вісник України. – 2014 р. – № 74. – стаття 2083.

130. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869 // Офіційний вісник України . – 2011. – № 62. – стаття 2472.

131. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731

132. 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 // Офіційний вісник України.– 2014.– № 91.– стаття 2615

133. Рибачук В. Л. Соціально-економічні передумови державного регулювання діяльності з надання житлово-комунальних послуг населенню / В. Л. Рибачук // Економіка та держава. – 2012. – № 12. – С. 101-103. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_12_28.

134. Рибачук В. Л. Житлово-комунальні послуги як об'єкт державного управління в умовах ринкової економіки / В. Л. Рибачук. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 3. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_3_10.

135. Рибачук В. Л. Зарубіжний досвід формування та управління ринком житлово-комунальних послуг / В. Л. Рибачук. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 5. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Duur_2012_5_17.

136. Романюк О. П. Нормативно-правове регулювання функції державного нагляду (контролю) у сфері комунальних послуг / О. П. Романюк // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 72-82. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_2_12.

137. Самощенко И.С. Основные черты нормативных актов социалистического государства / И.С. Самощенко // Советское государство и право. – 1968. – №4. – С. 22-30.
138. Сенчук І. Порядок формування та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні / І. Сенчук. – <http://pravo.org.ua/2011-07-20-17-42-30/1680-poriadok-formuvannia-ta-zatverdzhennia-taryfiv-na-zhytlovo-komunalni-posluhy-v-ukraini.html>
139. Сергійко О. В. Державне регулювання та управління у сфері підприємництва: зміст та функції / О. В. Сергійко // Приватне право і підприємництво. – 2015. – Вип. 14. – С. 157-160. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppip_2015_14_40.
140. Сиренко В.Ф. Интересы в системе основных институтов советского государственного управления / В.Ф. Сиренко. – Киев: Наука, 1982. – 214 с.
141. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Харьков: Эспада. – 2005. – 840 с.
142. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
143. Скакун О.Ф. Теорія держави та права: Підручник / О.Ф. Скакун, К.: Правова єдність. – 2010. –525с.
144. Словарь современных экономических и правовых терминов / Под ред. В.С. Кошенкова, В.Н. Шилова. – Мн.: Амалфея, 2002. – 816 с.
145. Слубський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2008. – 22с.
146. Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України / В. М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 27-33. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_3_7.

147. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1987. – 249 с.
148. Стасюк В. В. Механізм регулювання тарифів як чинник імплементації державно-приватного партнерства у водопровідно-каналізаційне господарство / В. В. Стасюк // Наукові записки [Національного університету "Острозька академія"]. Економіка. – 2013. – Вип. 22. – С. 128-131. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2013_22_29.
149. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
150. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За аг. ред. В.В. Дубчинського. – Х.: ВД «ШКОЛА», 2006. – 1008 с.
151. Теория права и государства: учебник / [Бережнов А. Г., Воротили Е. А., Лейст О. Э. и др.]; под ред. М. Н. Марченко. – [3-е изд., расшир. и доп.]. – М. : Зерцало, 2000. – 624 с.
152. Теория юридического процесса / Под ред проф. В. М. Горшенева – М: Юрид. лит., 1985. – 192 с.
153. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами / Т. Г. Титаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. – 2014. – № 4. – С. 72-78. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vcndtue_2014_4_12.
154. Тітяєв В. В. Проблемні питання формування собівартості житлово-комунальних послуг / В. В. Тітяєв // Бізнес Інформ. – 2012. – № 9. – С. 190-193. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2012_9_38.
155. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
156. Ткач М. П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять / М. П. Ткач // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 8. – С. 110 - 113.

157. Фігурка М. В. Формування тарифів на житлово-комунальні послуги для населення України / М. В. Фігурка // Сталий розвиток економіки. – 2015. – № 1. – С. 21-26. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sre_2015_1_4.
158. Халфина Р. О. Обще учение о правоотношении / Халфина Р. О. – М. : Юрид. лит., 1974. – 340 с.
159. Хоцянівська Н. Перегляд тарифів на житлово-комунальні послуги – вимушений захід / Н. Хоцянівська.-http://vodokanal.if.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1038%3A8112013&Itemid=65
160. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – Москва, 1995. – 375 с.
161. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки. Навчальний посібник / Л.А. Швайка. – К.: Знання, 2006. – 435 с.
162. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні: автореф. дис..канд.юр.наук 12.00.01 / В.С. Шестак. –Х.: Нац. унів. внутрішніх справ, 2002. – 18 с.
163. Шестак В.С. Контрольна влада: світ і Україна / В.С. Шестак //Вісник Національного університету внутрішніх справ. Спецвипуск. – Х., 2001. – С. 223-228.
164. Шестак В. С. Деякі аспекти використання у науковому обігу поняття "державне управління (регулювання) у сфері культури" / В. С. Шестак // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2014. – № 1106, вип. 17. – С. 12-15. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2014_1106_17_4.
165. Шумна Л. П. Окремі питання державної політики у сфері житлово-комунальних послуг / Л. П. Шумна // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 24. – С. 553-559. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2012_24_70.

166. Юридическая процессуальная форма: теория и практика./ Под ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. – М., «Юрид. лит.», 1976. – 280 с.
167. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [Голова редкол. Ю.С. Шемшученко]. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998-2004. –Т.4:Н-П. –2002. –717с.
168. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998 / [Електронний ресурс] : Веб-сайт Лексика – українські енциклопедії та словники. – Режим доступу: [//leksika.com.ua/legal](http://leksika.com.ua/legal).
169. Юридический словарь / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1953. – 781 с.
170. Юридический словарь / Под ред. П.И. Кудрявцева. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – Т. 1. – 687 с.
171. Юрченко О. Правовий механізм регулювання цін у системі державного управління / О. Юрченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 188-208. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_15.
172. Якименко О. О. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні / О. О. Якименко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. – 2012. – Т. 186, Вип. 174. – С. 54-57. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_186_174_12.
173. 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.
174. Яковлев П.О. Адміністративно-процесуальні засади встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Науковий вісник

Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». –2014. –№12. –Т1. – С.226-228

175. Яковлев П.О. Суб'єкти адміністративно–правового регулювання тарифів на житлово–комунальні послуги / П.О. Яковлев // Право і суспільство. –2015. – №4. –Ч.2. – С.143-148

176. Яковлев П.О. Функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг / П.О. Яковлев // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». – 2015. – №13. –Т.1. – С.95-97

177. Яковлев П.О. Про правову природу проваджень щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Юриспруденція». –2015. – №1151. – С.236-240

178. Яковлев П.А. Адміністративна відповідальність у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П.А. Яковлев // *Legea si viata* . – 2015. – №9/3. – С.102-105

179. Яковлев П.О. Про структуру провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки і практики», м. Львів, 26-27 грудня 2014 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2014. –Ч.2. – 132 с.

180. Яковлев П.О. Принципи адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи», м. Київ, 13-14 березня 2015 р. –К.: Центр правових наукових досліджень, 2015. – С.75-78

181. Яковлев П.О. Юридична відповідальність за порушення порядку встановлення тарифів у сфері теплопостачання / П.О. Яковлев // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні», м. Львів, 14–15 серпня 2015 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2015. – С.89-91

182. Яковлев П.О. До питання про державний контроль у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини», м.Запоріжжя, 25-26 грудня 2015 р.- Запоріжжя. – Істина. – 2015. – С.92-94

183. Яковлев П.О. Механізм адміністративно-правового регулювання відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П.О. Яковлев // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Право, суспільство і держава: форми взаємодії», м. Київ, 15-16 січня 2016 р.- К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. – С.108-111

184. Ярош О. Б. Економічні ризики у сфері державної тарифної політики на послуги ЖКГ / О. Б. Ярош, О. Б. Пушкарьов // Економіка України. – 2012. – № 11. – С. 76-82. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2012_11_8.