

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

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Дмитро Миколайович,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна,
професор кафедри державно-правових
дисциплін

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
Андрійко Ольга Федорівна,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Лученко Дмитро Валентинович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри адміністративного
права

Захист відбудеться «03» червня 2016 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «29» квітня 2016 року.

В.о. ученого секретаря
спеціалізованої вченої ради

С. М. Бервено

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 заінтересовані 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 додатковій 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. Гарашука, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Л. В. Ковалю, 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. Скаун 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 особливості 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів і публікації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» складається з трьох підрозділів і присвячений визначенню загального змісту державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, функцій та принципів державного регулювання у цій сфері, а також особливостей механізму адміністративно-правового регулювання відповідних відносин.

У *підрозділі 1.1 «Зміст та функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг»* розглядаються підходи, що існують в науці, до визначення поняття і сутності державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. На підставі аналізу наукових джерел сформульовано авторський підхід до розмежування понять «державне управління» та «державне регулювання» і зроблено висновок про те, що під державним регулюванням житлово-комунальних послуг 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 у необхідному обсязі, з належним рівнем якості та на підставі економічно обґрунтованих тарифів.

Виходячи з аналізу змісту функцій державного регулювання житлово-комунальних послуг та розуміння тарифів на житлово-комунальні послуги як вартості надання одиниці таких послуг розрахованої на основі економічно обґрунтованих витрат, визначено та описано такі функції державного регулювання у

сфері тарифів на житлово-комунальні послуги, як: функція адміністративно-правового регулювання у сфері 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.

У підрозділі 1.2 «Принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» проаналізовано наукові підходи до розуміння поняття «принципи» та зроблено висновок, що принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги - це визначальні положення, ідеї, що покладені в основу такої діяльності і визначають зміст та мету державного регулювання у цій сфері.

Здійснено аналіз чинного законодавства з точки зору змісту принципів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та їх узагальнення. До таких, зокрема, віднесено принципи: а) нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за тарифами, затвердженими в установленому законом порядку; б) відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво; в) єдиного порядку формування тарифів для всіх регіонів України та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг; г) відкритості, доступності та прозорості структури тарифів для споживачів та суспільства; д) гарантії соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги.

Охарактеризовано способи реалізації зазначених принципів, що визначені у нормативно-правових актах різного рівня.

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

Підкреслюється, що 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 законодавчих положеннях про те, що виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Зауважено, що реалізація принципу відкритості, доступності та прозорості структури тарифів здійснюється через обов'язкове оприлюднення уповноваженими суб'єктами рішень про встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Визначено, що 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.

При цьому наголошено: якщо перші три принципи регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні втілюються практично, то на шляху реалізації останнього виникають певні складнощі, пов'язані з визначенням рівня реальних доходів громадян, а також недостатністю фінансових ресурсів держави в економічно несприятливих умовах, що склалися в Україні останніми роками.

У *підрозділі 1.3 «Механізм адміністративно-правового регулювання відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги»* на підставі аналізу основних положень науки адміністративного права, сформульовано вимоги до механізму адміністративно-правового регулювання щодо структури стосовно відносин встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Проведений аналіз особливостей механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги дав аргументовані підстави підтримати думку про те, що такий механізм має включати не тільки елементи, що забезпечують позитивне регулювання, а й ті, що визначають механізм реалізації санкцій за порушення порядку і правил встановлення згаданих тарифів, а саме механізм юридичної відповідальності.

Стверджується про необхідність існування сполучної ланки 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 сполучна роль полягає в тому, що саме у процесі контрольної діяльності виявляються підстави для застосування заходів юридичної відповідальності.

Теоретично обґрунтовано, що нормативна модель державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги має включати: норми, які визначають правовий статус суб'єктів-учасників 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» складається з трьох підрозділів. У ньому проаналізовано складові механізму адміністративно-правового регулювання відносин у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

У *підрозділі 2.1 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги»* розглянуто питання змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів, які є учасниками відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. При цьому окремо

розглянуто адміністративно-правовий статус державних органів та органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

На підставі аналізу існуючих в адміністративному праві точок зору стосовно змісту адміністративно-правового статусу різноманітних суб'єктів зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус державних органів розкривається переважно через категорію «повноваження», яка представляє собою сукупність прав та обов'язків певного суб'єкта. Зміст таких прав та обов'язків безпосередньо залежить від функцій, якими наділений відповідний орган. У свою чергу, функції органу визначаються його цільовим призначенням, тобто місцем у механізмі держави.

У результаті аналізу чинного законодавства встановлено, 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 запропоновано розподілити повноваження щодо адміністративно-правового регулювання відповідних тарифів таким 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.

Доводиться, що повноваження суб'єктів господарювання у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги мають подвійну природу. З одного боку, вони, як учасники відносин державного регулювання, наділені правом формувати тарифи на житлово-комунальні послуги, а з іншого – зобов'язані здійснювати це формування в жорстких рамках методик, прийнятих суб'єктами владних повноважень у цій сфері.

У підрозділі 2.2 *«Адміністративно-процесуальні засади державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги»* розглянуто структуру та особливості провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги та детально охарактеризовано його елементи.

Аналіз положень чинного законодавства дав можливість виділити такі 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 заінтересованих осіб; реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

Стадія формування тарифу на житлово-комунальні послуги складається з двох структурних елементів (етапів): 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.

У рамках дослідження стадії формування тарифів на житлово-комунальні послуги встановлено, що розрахунки економічно обґрунтованих витрат здійснюються за певною процедурою. Це проілюстровано на прикладі розрахунку одноставкового тарифу на теплову енергію. Зокрема, стверджується, що процедура розрахунку такого тарифу повинна включати, як мінімум, три окремих 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.

Стадія затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги містить в собі два етапи: розгляд уповноваженим органом питання про затвердження тарифів та 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 – прийняття рішення про затвердження тарифів. Прийняте рішення оформлюється відповідним юридичним документом, у якому міститься інформація про розмір встановлюваного тарифу на житлово-комунальні послуги.

Зміст останньої стадії провадження полягає у реалізації рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги. Реалізація рішення уповноваженого суб'єкта щодо встановлення тарифу на житлово-комунальні послуги відбувається шляхом укладання виконавцем/виробником послуг договору зі споживачем, у якому вказаний відповідний розмір встановленого тарифу.

На підставі аналізу особливостей змісту стадій та етапів встановлено, що провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги має риси як правозастосовного, так 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 – зазначений тариф застосовується 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 отже їх необхідно виділити в окремий вид адміністративних проваджень.

У підрозділі 2.3 «Правові акти у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» основну увагу приділено визначенню правової природи актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги.

Детальний аналіз характеристик відповідних правових актів дав можливість 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 права, 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.

Зважаючи на виділені особливості правових актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги, і враховуючи те, що ключовою ознакою нормативно-правового акта є, у першу чергу, його нормативність, запропоновано виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

Розділ 3 «Забезпечення законності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» складається з двох підрозділів та присвячений визначенню практичних сфер юридичної діяльності, в яких можуть бути використані результати дисертаційного дослідження.

У підрозділі 3.1 «Державний контроль у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» з традиційних для адміністративного права позицій розглянуто напрямки державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та сформульовано пропозиції щодо його удосконалення.

Підтримується точка зору стосовно того, що державний контроль слід розглядати як форму адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного права і виражається у здійсненні юридичних дій зі спостереження, перевірки відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами правових актів, припинення правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами.

На підставі аналізу чинного законодавства у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги констатується, що на законодавчому рівні питання державного контролю у цій сфері врегульовані досить схематично і фрагментарно.

Враховуючи зміст функцій державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги та особливості процесуальної конструкції відповідного провадження, запропоновано виділити такі напрямки здійснення державного контролю у цій сфері: 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.

На підставі аналізу поглядів науковців та інших фахівців у галузі житлово-комунального господарства сформульовано авторські пропозиції з удосконалення правового регулювання державного контролю у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Зокрема, пропонується організаційно відокремити функцію встановлення тарифів від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю. З огляду на це 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 власному 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.

Крім цього, визначаються способи реалізації інших напрямків державного контролю у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Реалізація контролю за виконанням суб'єктами господарювання, що надають житлово-комунальні послуги, вимог нормативно-правових актів щодо застосування тарифів на житлово-комунальні послуги 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.

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, перш 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 це. Зазначена заява має бути підставою для проведення перевірки і вжиття відповідних заходів впливу у разі, якщо така інформація підтвердиться.

У підрозділі 3.2 «Юридична відповідальність у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» здійснюється аналіз нормативних конструкцій юридичної відповідальності за порушення у сфері державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

У рамках даного підрозділу розглядаються склади правопорушень у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, передбачені статтею 188³⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення, статтею 31 Закону України «Про теплопостачання», а також Законом України «Про природні монополії».

Аналіз змісту та особливостей застосування норм статті 188³⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення дав підстави для висновку, що зміст окремих елементів складу адміністративного правопорушення, яке полягає у наданні завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій

чи суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання та централізованого водопостачання і водовідведення, не є зручним, оскільки вимагає встановлення вини у формі умислу, що є складним з практичної точки зору. У зв'язку з цим запропоновано зробити основний акцент на наслідках, до яких призводить надання недостовірних даних.

Крім того, об'єктивна сторона даного складу адміністративного правопорушення сформульована безвідносно до предмета недостовірної інформації, тому пропонується перейти від вказівки на завідому недостовірність даних до вказівки на те, що надання недостовірних даних призвело до збільшення тарифу, оскільки суспільно шкідливим є якраз збільшення тарифу, а не його зменшення.

Далі доводиться, що завдяки відповідальності, передбаченій статтею 31 Закону України «Про теплопостачання», у сукупності зі статтею 188³⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення, державне регулювання у сфері тарифів на послуги теплопостачання є більш повним відносно 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 188³⁶ КУпАП).

З огляду на зазначене пропонується передбачити норму, аналогічну нормі статті 31 Закону України «Про теплопостачання», стосовно відповідальності за застосування необґрунтованих тарифів і в Законі України «Про питну воду та питне водопостачання», оскільки відносини, які регулюються цим Законом, є ідентичними з точки зору реалізації тарифної політики.

Піддається обґрунтованій критиці положення статті 19 Закону України «Про природні монополії», відповідно до яких прибуток, одержаний суб'єктами природних монополій у результаті порушення норм цього Закону, вилучається в судовому порядку до Державного бюджету України. Така норма входить у суперечність з вимогами даного Закону стосовно того, що збитки, завдані діяльністю чи бездіяльністю суб'єктів природних монополій у результаті порушення норм цього Закону, підлягають відшкодуванню у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

У контексті вирішення питання про доцільність спільної відповідальності суб'єктів господарювання та їх посадових осіб за порушення у сфері встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги обстоюється позиція щодо необхідності посилення відповідальності саме посадових осіб. Крім того, обґрунтовується думка про те, що органи, які здійснюють державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, мають поділяти із суб'єктами господарювання відповідальність за встановлення дійсно економічно обґрунтованих тарифів.

ВИСНОВКИ

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

1. 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. 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 правил 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.

3. Державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги здійснюється на підставі таких принципів:

- 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.

4. 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.

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

6. 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. Отже, воно може бути названо адміністративним нормативно-правореалізаційним провадженням і визнано окремим видом адміністративних проваджень.

7. Провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги включає такі стадії: формування тарифу на житлово-комунальні послуги; затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги та доведення рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги до заінтересованих осіб; реалізація рішення про затвердження тарифу на житлово-комунальні послуги.

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. У рамках даної стадії відбувається фактичне делегування повноважень від суб'єкта, уповноваженого встановлювати тариф, до суб'єкта, який є виконавцем (виробником) послуг.

8. 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, в

першу чергу, його нормативність, можна вважати доцільним виділяти персоніфіковані та неперсоніфіковані нормативно-правові акти.

9. 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.

10. Функція встановлення тарифів має бути відділена від функції контролю за їх економічною обґрунтованістю. З огляду на це 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.

11. 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 якраз збільшення тарифу, а не його зменшення.

12. Оскільки об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 188³⁶ Кодексу України про адміністративні правопорушення, сформульована безвідносно до предмета 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.

13. Суб'єкти господарювання, які надають житлово-комунальні послуги, є в 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 нести спільну 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 саме собою. Разом із тим, 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.

14. 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, які багатьом підприємствам житлово-комунального господарства дісталися «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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Яковлев П. О. Адміністративно-процесуальні засади встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. - Серія: «Юриспруденція». – 2014. – № 12. – Т.1. – С. 226–228.
2. Яковлев П. О. Про правову природу актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2014. – № 4. – С. 129–132.
3. 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.
4. Яковлев П. О. Функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг / П. О. Яковлев // Наук. вісн. Міжнар. гуманітар. ун-ту. – Серія: «Юриспруденція». – 2015. – № 13. – Т.1. – С. 95–97.
5. Яковлев П. О. Про правову природу проваджень щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – Серія: Право. – 2015. – № 1151. – Вип. 19. – С. 236–239.
6. Яковлев П. А. Административная ответственность в сфере государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Украине / П. А. Яковлев // *Legea si viata*. – 2015. – № 9/3. – С. 102–105.
7. Яковлев П. О. Про структуру провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Сучасні тенденції розвитку юридичної науки і практики: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 26–27 груд. 2014 р. – Львів: Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2014. – Ч.2. – С. 77–79.
8. Яковлев П. О. Принципи адміністративно-правового регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // 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. дослідж., – 2015. – С. 75–78.
9. Яковлев П. О. Юридична відповідальність за порушення порядку встановлення тарифів у сфері теплопостачання / П. О. Яковлев // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.,

м. Львів, 14–15 серп. 2015 р. – Львів: Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2015. – С. 89–91.

10. Яковлев П. О. До питання про державний контроль у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 груд. 2015 р. – Запоріжжя: Істина. – 2015. – С. 92–94.

11. Яковлев П. О. Механізм адміністративно-правового регулювання відносин державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 15–16 січня 2016 р. – Київ.: Центр прав. наук. дослідж., 2016. – С. 108–111.

АНОТАЦІЯ

Яковлев П. О. Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2016.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правових засад державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні. Розглянуто функції та принципи державного регулювання зазначених тарифів, механізм адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері, актуальні проблеми державного контролю та юридичної відповідальності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Висвітлено механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, адміністративно-правовий статус суб'єктів, які беруть участь у регулюванні тарифів. Здійснено детальний аналіз адміністративного провадження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги із визначенням його структури та характеристикою усіх елементів цієї структури. Окрему увагу приділено визначенню правової природи актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги.

На основі результатів дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання відносин державного контролю та юридичної відповідальності у сфері регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги.

Ключові слова: житлово-комунальні послуги, тарифи на житлово-комунальні послуги, адміністративно-правове регулювання тарифів, державне регулювання тарифів, адміністративне провадження.

АННОТАЦИЯ

Яковлев П. А. Административно-правовые основы регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2016.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых основ государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Украине. В рамках исследования рассматриваются функции и принципы государственного регулирования данных тарифов, механизм административно-правового регулирования отношений в данной сфере, актуальные проблемы государственного контроля и юридической ответственности в сфере регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Выделены и охарактеризованы такие функции государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги: функция административно-правового регулирования в сфере тарифов на жилищно-коммунальные услуги; функция определения тарифов на жилищно-коммунальные услуги; функция контроля за выполнением требований нормативно-правовых актов относительно порядка определения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, их применения и соблюдения; функция обеспечения законности в догосударственном регулировании тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Рассмотрены принципы государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги, в частности, принцип нормативного регулирования предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям по тарифам, утвержденным в установленном законом порядке; принцип соответствия уровня цен/тарифов размеру экономически обоснованных затрат на их производство; принцип единства порядка формирования тарифов для всех регионов Украины и всех поставщиков жилищно-коммунальных услуг; принцип открытости, доступности и прозрачности структуры тарифов для потребителей и общества; принцип гарантирования социальной защиты населения при оплате за жилищно-коммунальные услуги и опережения роста доходов населения над ростом тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Обосновано, что нормативная модель государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги должна включать: нормы, определяющие правовой статус субъектов, которые являются участниками отношений государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги; нормы, определяющие процедуры установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги; нормы, определяющие порядок, формы и методы государственного контроля в сфере государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги; нормы, регламентирующие основания и порядок привлечения к ответственности за нарушение порядка и правил государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Исследован механизм административно-правового регулирования отношений в сфере регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и в его рамках рассматривается административно-правовой статус субъектов, принимающих участие в регулировании тарифов. Детально проанализировано административное производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги с

определением его структуры и характеристикой всех её элементов. В частности, обосновано, что производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги включает следующие стадии: формирование тарифа на жилищно-коммунальные услуги и доведение соответствующего решения до заинтересованных лиц; реализация решения об утверждении тарифа на жилищно-коммунальные услуги.

В рамках исследования правовой природы указанного производства обосновано точку зрения о том, что производство по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги имеет одновременно признаки нормотворческого административного производства и правоприменительного административного производства. Исходя из этого сформулировано предложение о выделении такого рода производств в отдельный вид административных производств.

Отдельное внимание уделено вопросу определения правовой природы актов, которыми устанавливаются тарифы на жилищно-коммунальные услуги. Установлено, что признаки данных правовых актов не в полной мере отвечают признакам нормативно-правовых актов, сформулированным как в теории права, так и в правовых актах, регламентирующих вопросы государственной регистрации нормативно-правовых актов. В частности, указанным актам свойственен признак персонификации, который не присущ нормативно-правовым актам в классическом понимании.

При рассмотрении проблем государственного контроля в сфере государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги определено, что основными направлениями такого контроля должны быть: контроль за экономической обоснованностью тарифов; контроль за исполнением субъектами хозяйствования, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, требований нормативно-правовых актов по применению тарифов на жилищно-коммунальные услуги; контроль за правильностью расчетов оплаты за потребленные жилищно-коммунальные услуги в соответствии с утвержденными тарифами.

На основании результатов исследования сформулированы предложения об усовершенствовании правового регулирования отношений государственного контроля и юридической ответственности в сфере регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Ключевые слова: жилищно-коммунальные услуги, тарифы на жилищно-коммунальные услуги, административно-правовое регулирование тарифов, государственное регулирование тарифов, административное производство.

SUMMARY

Yakovlev P. O. Administrative and Legal Grounds of the Tariffs Regulation on Housing and Communal Services. – The manuscript.

The thesis stands for a degree of Candidate of Sciences in Law, speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to the integrated study of the administrative and legal grounds of the tariffs regulation on housing and communal services in Ukraine. The study deals

with the functions and principles of the state regulation of these tariffs, the mechanism of the administrative and legal regulation of relations in this sphere, actual problems of the state control and legal liability in the sphere of the tariffs regulation on housing and communal services.

The administrative and legal status of the subjects taking part in the tariffs regulation, detailed analysis of the administrative proceedings on the tariffs establishing on housing and communal services with its structure identification and the description of all elements of this structure is examined within the study of the mechanism of the administrative and legal grounds of the tariffs regulation on housing and communal services. Special attention is paid to the determination of the legal nature of acts that set tariffs on housing and communal services.

On the basis of the study results it was formulated the proposals concerning the improvement of the legal regulation of the state control and legal liability in the sphere of the tariffs regulation on housing and communal services.

Key words: housing and communal services, tariffs on housing and communal services, administrative and legal regulation of tariffs, state regulation of tariffs, administrative proceedings.