

ПРОБЛЕМИ ШИРОКОЇ ДИСКРЕЦІЇ У ПОВНОВАЖЕННЯХ НКРЕКП У СФЕРІ ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ

Янєв М.О.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»*

Янєв М. О. Проблеми широкої дискреції у повноваженнях НКРЕКП у сфері встановлення тарифів.

Статтю присвячено питанням правової регламентації повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Комісія, НКРЕКП, Регулятор), у сфері встановлення тарифів на житлово – комунальні послуги як єдиного регулятора енергетичного ринку та ринку комунальних послуг України. Обсягу таких повноважень, можливості віднесення таких повноважень до дискреційних та наявності контролю за їх реалізацією з боку громадськості та суду. Тема дослідження є як ніколи актуальною, оскільки в Україні проходить процес реформування ринку електричної енергії, зміна концептуальних підходів у питанні встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Європейське Енергетичне Співтовариство ставить жорсткі вимоги у підвищенні тарифів на житлово-комунальні послуги для населення та приведення їх до ринкового значення. У цьому контексті дуже важливо при виконанні взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань у сфері енергетики та конкретно у сфері забезпечення діяльності Регулятора, з урахуванням стану розвитку громадського суспільства, забезпечити можливість належної участі суспільства у процесі формування тарифів на житлово-комунальні послуги.

У статті з урахуванням позицій науковців та практиків здійснено аналіз змісту адміністративно-правових повноважень Комісії у сфері встановлення тарифів. Визначено сфери, у яких Регулятор має право встановлювати тарифи. Визначено основні проблеми правової регламентації повноважень Регулятора. Обґрунтовується необхідність трансформації законодавства у цій сфері з метою надання можливості контролю громадськості та суду за процесом прийняття рішень Регулятором у сфері встановлення тарифів з метою зниження вартості таких послуг для кінцевих споживачів та реалізації конституційного принципу спрямованості діяльності держави для забезпечення реалізації та захисту прав та свобод людини та громадянина.

Крім того, надано аналіз законодавству у сфері енергетики у частині порядку встановлення тарифів та його недосконалості. Проаналізовано порядок публікації рішень Регулятора та набрання ними чинності.

Крім того, надано аналіз законодавству у сфері енергетики у частині порядку встановлення тарифів та його недосконалості. Проаналізовано порядок публікації рішень Регулятора та набрання ними чинності.

Ключові слова: дискреційні повноваження, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, НКРЕКП, тарифи, житлово-комунальні послуги, природні монополії.

Yanyev M. O. Problem of wide discretion in the powers of the NCSRFEU in the field of tariff setting.

The article is devoted to the issues of legal regulation of the powers of the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities (hereinafter - the Commission, NCSRFEU, Regulator), in the field of setting tariffs for housing and communal services as a single regulator of energy and utilities market of Ukraine. The scope of such powers, the possibility of assigning such powers to discretion and the availability of control over their implementation by the public and the court. The topic of the study is more relevant than ever, as Ukraine is in the process of reforming the electricity market, changing conceptual approaches to setting

tariffs for housing and communal services. The European Energy Community has set strict requirements for raising tariffs for housing and communal services for the population and bringing them to market value. In this context, it is very important to ensure the proper participation of society in the process of setting tariffs for housing and communal services in fulfilling Ukraine's international obligations in the field of energy and specifically in ensuring the activities of the Regulator, taking into account the state of civil society development.

The article, taking into account the positions of scholars and practitioners, analyzes the content of the administrative and legal powers of the Commission in the field of tariff setting. The areas in which the Regulator has the right to set tariffs have been identified. The main problems of legal regulation of the Regulator's powers have been identified. The necessity of transformation of the legislation in this sphere in order to give the possibility of control of the public and court over decision-making process is proved Regulator in the field of setting tariffs in order to reduce the cost of such services for end users and the implementation of the constitutional principle of the state to ensure the implementation and protection of human and civil rights and freedoms. In addition, an analysis of energy legislation in terms of tariff setting and its imperfections.

Key words: discretionary powers, National Commission for State Regulation in the Field of Energy and Utilities, NCSRFEU, tariffs, housing and communal services, natural monopolies.

Постановка проблеми. Проблема встановлення тарифів на комунальні послуги традиційно є дуже болючою темою для України. За даними з сайту Державної служби статистики України у структурі сукупних витрат домогосподарств України в середньому за місяць, витрати на житло, воду, електроенергію, газ та інші види палива у період з 2010 по 2020 рік склали від 9,2% до 17% сукупного доходу домогосподарства на місяць [1].

Перелік послуг, які відносяться до комунальних, міститься у пункті другого частини першої статті п'ятої закону України «Про житлово-комунальні послуги» [2], а повноваження щодо встановлення тарифів на комунальні послуги розподілені між Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП, Регулятор) та органами місцевого самоврядування. Відповідно до законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» НКРЕКП встановлює тарифи на теплову енергію та комунальні послуги суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких вона здійснює. Відповідно НКРЕКП встановлює тарифи для Облгазів на розподіл газу, Обленерго на розподіл електричної енергії, постачальників універсальної послуги на постачання електричної енергії, водоканалів на водопостачання та водовідведення, теплоенерго на постачання послуг з опалення, оператора передачі електричної енергії (НЕК Укренерго) тощо.

Мета статті. У зв'язку із наведеним є вкрай важливим і актуальним дослідити та проаналізувати функції та задачі НКРЕКП, зрозуміти чому він наділений таким широким колом повноважень, від яких залежить практично все населення країни та основна маса бізнесу, та чи передбачені чинним законодавством дієві механізми захисту від можливого свавілля цього органу у процесі ухвалення ним рішення, у тому числі з боку громадськості та суду.

Вклад основного матеріалу. Дослідження з обраної тематики слід почати зі спроби дати відповідь на питання *чи насправді повноваження щодо встановлення цін (тарифів) на комунальні послуги є дискреційними повноваженнями НКРЕКП, наскільки такі повноваження є широкими та які ризики їх реалізації?*

Ще донедавна визначення у законі поняття «дискреційні повноваження» не існувало. У багатьох працях науковці у сфері публічних відносин наводяться різні бачення. Так А. Н. Одарченко визначав адміністративний розсуд як «надане законом посадовій особі право самостійно і індивідуально визначати необхідність, корисність або доцільність прийнятого ним заходу». [3, с. 3]. У свою чергу, Л.Л. Савранчук розкриває адміністративний розсуд як інтелектуальну, творчу діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, установлену законодавчими актами, щодо самостійного оцінювання та прийняття рішення та певного вибору варіантів своєї поведінки, що має юридично значущий результат. [4, с. 199]. Як зазначає у своїй статті С.Попов у рішенні Верховного суду України № 1840/2970/18 судом було визначено, що дискреція це не обов'язок, а повноваження адміністративного органу, оскільки юридична концепція дискреції передбачає можливість вибору між альтернативними способами дій та/або бездіяльністю. У разі, якщо законодавство передбачає

прийняття лише певного конкретного рішення, то це не є реалізацією дискреції (повноважень), а є виконанням обов'язку[5].

Проте цього року було прийнято закон України «Про адміністративну процедуру» (направлений на підпис Президенту), в якому законодавець забезпечив законодавче закріплення поняття «дискреційне повноваження», як повноваження, надані адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

Питання встановлення цін та тарифів у сфері енергетики регулюються такими законами як закон «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про ринок електричної енергії», «Про житлово-комунальні послуги», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про ціни і ціноутворення», «Про природні монополії», а також іншими законодавчими актами.

НКРЕКП відповідно до положень закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [6] встановлює державні регульовані ціни і тарифи на товари (послуги) суб'єктів природних монополій та інших суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг, якщо відповідні повноваження надані Регулятору законом, та змінює їх за результатами перевірки або моніторингу (пункт 13 частини 1 статті 17). Крім того, цим же законом встановлено, що під час виконання своїх функцій та повноважень НКРЕКП діє самостійно у межах, визначених законом.

У частині першій статті дванадцятій закону України «Про ціни і ціноутворення» [7] законодавцем визначено, що державні регульовані ціни запроваджуються на товари, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, мають істотну соціальну значущість, а також на товари, що виробляються суб'єктами, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку. Саме НКРЕКП визначає суб'єктів природних монополій, складає та веде галузеві реєстри таких суб'єктів господарювання у сфері енергетики.

Як визначено у Порядку складання та ведення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, реєстру суб'єктів природних монополій, затвердженому постановою НКРЕКП від 19 жовтня 2017 року № 12686[8], у сфері енергетики до суб'єктів природних монополій належать суб'єкти господарювання, які провадять діяльність з передачі електричної енергії, розподілу електричної та теплової енергії. Діяльність з розподілу електричної енергії в Україні здійснює лише одне державне підприємство НЕК «Укренерго», а діяльність у сфері розподілу електричної енергії здійснюють облenerго в кожній області України окремо.

Спеціальним законом у сфері енергетики є закон України «Про ринок електричної енергії» [9], положення якого визначають, що на ринку електричної енергії державному регулюванню підлягають: тарифи на послуги з передачі електричної енергії; тарифи на послуги з розподілу електричної енергії; тарифи на послуги з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління; ціни на універсальні послуги, ціни, за якими здійснюється постачання електричної енергії споживачам постачальником «останньої надії»; ціни (тарифи) на послуги постачальника універсальних послуг, постачальника «останньої надії»; ціни на допоміжні послуги; «зелені» тарифи; інші тарифи та ціни в рамках покладення спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії. Зі змісту норми закону вбачається, що на ринку електричної енергії НКРЕКП наділяється правом регулювати та встановлювати ціни на широке коло послуг, якими користується велика кількість споживачів.

Станом на сьогодні ринок електричної енергії перебуває на стадії реформування, у зв'язку з чим всі побутові споживачі та малі непобутові споживачі, які бажають отримувати послуги з постачання електричної енергії, мають право укладати договори на постачання електричної енергії з постачальником універсальних послуг, ціна постачання електричної енергії у якого є фіксованою та значно нижчою, ніж діючі пропозиції інших постачальників, які продають електричну енергію по вільній ціні, у зв'язку з тим, що ціна на електричну енергію в рамках постачання універсальної послуги є державорегульованою Регулятором.

Факт того, що повноваження НКРЕКП по встановленню тарифів відносяться до дискреційних повноважень Регулятора, також визнається судовими органами в рішеннях судів різних інстанцій.

Тобто, чинне законодавство та судова практика визначає НКРЕКП як орган, який наділений повноваженнями встановлювати тарифи, у т.ч. на житлово-комунальні послуги, які по своїй суті є дискреційними, оскільки під час їх реалізації НКРЕКП законодавством надається широке коло можливостей для розсуду.

Тоді виникає наступне запитання: *а який порядок встановлення тарифів державним Регулятором?*

Відповідно до положень закону «Про ціни і ціноутворення» державне регулювання цін на товари та послуги здійснюється різними способами, в тому числі і за допомогою застосування фіксованих та граничних цін.

Питанню ціноутворення (тарифоутворення) на ринку електричної енергії присвячена стаття 7 закону України «Про ринок електричної енергії», яка усі процедурні питання розгляду та затвердження тарифів віддає на відкуп Регулятору. У законі міститься тільки вказівка на те, що ціни та тарифи на ринку електричної енергії, що регулюються державою, повинні бути недискримінаційними, прозорими, встановленими з урахуванням вимог цілісності Об'єднаної енергосистеми України, економічно обґрунтованих та прозорих витрат відповідного учасника ринку електричної енергії та належного рівня норми прибутку. Детальна процедура розгляду та затвердження цін (тарифів) на ринку електричної енергії визначається у методиках (порядках) встановлення (формування) цін, тарифів та ставок на ринку електричної енергії, що регулюються державою, які розробляються та затверджуються самим НКРЕКП, без їх реального погодження з будь-яким іншим органом державної влади або громадськістю.

Тут варто відмітити, що обов'язкову участь громадськості у процедурі затвердження цін та тарифів передбачає закон «Про природні монополії» [10], адже ним регламентовано необхідність проведення відкритих слухань з питань зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій.

Проте сама процедура є недосконалою та у сучасних умовах України малоефективною. Цьому є декілька причин.

По-перше, сам порядок оприлюднення інформації та проведення відкритих слухань щодо зміни визначається тими органами, які уповноважені затверджувати або регулювати ціни та тарифи, тобто у сфері енергетики також самим Регулятором. Із позицій правил публічного адміністрування це є неприпустимим.

По-друге, сфера енергетики та тарифів є особливою сферою, яка вимагає знань та досвіду для того, аби надавати дійсно обґрунтовані та конструктивні зауваження. Тому в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні бути спеціалісти з цих питань (включно із залученими на контрактній основі експертами), а громадськість повинна об'єднуватися та мати у складі таких об'єднань громадян фахівців, які можуть проводити реальний аналіз документів, які надаються суб'єктами природних монополій на відкриті слухання, та надавати слушні зауваження до них.

По-третє, незалежно від наданих пропозицій громадськістю під час громадських слухань, Регулятор не зобов'язаний їх безумовно приймати та не несе відповідальності за прийняття своїх рішень без врахування зауважень та рекомендацій, наданих громадськістю під час громадських слухань.

Крім того, як визначено нормами частини 6 та 7 статті 14 закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» рішення НКРЕКП не підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Рішення з питань встановлення тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій, цін (тарифів) для населення набувають чинності з дня, наступного за днем їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Регулятора, якщо більш пізній строк набрання чинності не встановлено самим рішенням, але не раніше дня оприлюднення рішення. І навіть закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11], який спрямований на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів та встановлює додаткові гарантії участі громадян і суб'єктів господарювання у нормотворенні, аналізу впливу на суспільні відносини та ефективності регуляторних актів, не поширює свій регулятивний вплив на акти НКРЕКП (стаття 3 закону).

Хоча на думку Я.С. Бенедика зміни законодавства, за якими було скасовано положення, відповідно до яких регуляторні акти НКРЕКП набували чинності після публікації в «Урядовому кур'єрі», є цілком позитивними, оскільки такі зміни вирішують проблему оперативності прийняття рішень. [12, с. 62].

З такою позицією важко погодитися, з огляду на те, що відсутність публікацій рішень Регулятора у офіційних друкованих засобах масової інформації наштовхується на проблему доступності інформації про встановлену ціну чи тариф для побутових споживачів. Адже відповідно до даних інтернет-видань в Україні на початок 2021 р. кількість українських інтернет-користувачів становила трохи менше 30 млн., тобто близько 67% населення країни [13].

Висновки. Таким чином, з аналізу норм законів, наведених вище, можливо прийти до висновків, що законодавцем НКРЕКП надано дуже широке, практично безконтрольне коло повноважень зі

встановлення тарифів у сфері енергетики, а також визначення порядку їх встановлення. Це проявляється, зокрема у встановленні законом повноважень із визначення фіксованих тарифів за розподіл газу, електричної енергії, водопостачання та водовідведення, постачання послуг з опалення, передачі електричної енергії тощо із обмежувальною вказівкою про те, що ціни та тарифи, повинні бути недискримінаційними, прозорими, встановленими з урахуванням вимог цілісності Об'єднаної енергосистеми України, економічно обгрунтованих та прозорих витрат відповідного учасника ринку електричної енергії та належного рівня норми прибутку. Крім того, сама процедура визначення тарифів залежить практично повністю від волі НКРЕКП через відсутність можливості впливу громадськості на прийняття рішення Регулятором та недоліків у процедурі оприлюднення прийнятих НКРЕКП актів. Ці недоліки зумовлюють необхідність внесення змін до законів «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про ринок електричної енергії», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про природні монополії», «Про захист прав споживачів» з метою зниження вартості таких послуг для кінцевих споживачів та реалізації конституційного принципу спрямованості діяльності держави на утвердження та забезпечення реалізації та захисту прав та свобод людини та громадянина.

Список використаних джерел:

1. Державна служба статистики України. Веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення 06.05.2022).
2. Про житлово-комунальні послуги: закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text> (дата звернення: 06.05.2022).
3. Одарченко А.Н. О пределах административного усмотрения. Право и жизнь. 1925. № 6. С. 3–12.
4. Савранчук Л.Л. Сутність адміністративного розсуду у діяльності органів публічної адміністрації. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 1. С. 199-202.
5. Попов С. Верховний Суд роз'яснив, у чому полягає дискреційне повноваження. Судово-юридична газета. 2022. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/225017-verkhovniy-sud-roz'yasniv-u-chomu-polyagaye-diskretyne-povnovazhennya-808b3c> (дата звернення: 17.04.2022).
6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення: 17.04.2022).
7. Про ціни і ціноутворення: закон України від 21.06.2012 № 5007-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text> (дата звернення: 17.04.2022).
8. Про затвердження Порядку складання та ведення НКРЕКП реєстру суб'єктів природних монополій: Постанова НКРЕКП від 19.10.2017 № 1268. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1268874-17#Text> (дата звернення: 18.04.2022)
9. Про ринок електричної енергії: закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#top> (дата звернення: 19.04.2022).
10. Про природні монополії: закон України від 20.04.2000 № 1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>. (дата звернення: 19.05.2022).
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 20.05.2022).
12. Бенедик Я.С. Специфіка регламентації правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, з огляду на зобов'язання України за Угодою про асоціацію та Договором про заснування енергетичного співтовариства. Право і суспільство. 2020. № 5. С. 62-69.
13. За Рік Карантину Кількість Українських Користувачів В Соцмережах Зросла На 7 Млн І Досягла 60% Населення Країни. 2022. URL: <https://www.globallogic.com/ua/about/news/social-media-during-quarantine/> (дата звернення: 20.05.2022).