

**Інституційний  
розвиток України**

2621448  
С 31

**Олександр  
Сушинський**

**Компетенція держави  
та місцевого самоврядування  
у сфері комунальних послуг:  
концепція та практика**



Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

Західноукраїнський інститут  
інформаційних технологій та управління  
при Донецькому державному університеті управління

*Серія "Інституційний розвиток України"*

**Олександр Сушинський**

**КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВИ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ:  
КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИКА**

**ЛЬВІВ  
2005**

*Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу  
видавництва ЛРІДУ НАДУ заборонено*

**Рецензенти:**

**Кульчицький В. С.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, професор кафедри теорії і історії права юридичного факультету Львівського національного університету ім. І. Франка;

**Рябошапко Л. І.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Львівського юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України.

Друкується за рішенням Вченої ради  
Львівського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові  
України. Протокол № 4/19 від 03.06.2004 р.

**С 917 Сушинський О. І.** Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика: Монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 156 с.

Викладено концепцію автора щодо компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.

Для працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, викладачів, слухачів і студентів спеціальностей “Державне управління”, “Державна служба”, а також юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів.

**ISBN 966-8687-13-2**

© О. І. Сушинський, 2005  
© ЛРІДУ НАДУ, 2005  
© ЗІПТУ при ДонДУУ, 2005

# Зміст

<b>Передмова</b> .....	5
<b>Вступ</b> .....	8
<b>Розділ 1. Комунальні послуги: поняття, види та правове регулювання</b> .....	18
1.1. Послуги: загальні поняття й ознаки.....	18
1.2. Послуги в аспекті цивільних прав.....	25
1.3. Комунальні послуги: поняття та види.....	27
1.4. Суб'єкти у сфері комунальних послуг.....	29
1.5. Питання спорів у сфері комунальних послуг.....	30
1.6. Державна політика у сфері комунальних послуг.....	37
1.7. Державне регулювання комунальних послуг в аспекті обмеження монополізму.....	41
<i>Висновки до розділу 1</i> .....	49
<b>Розділ 2. Компетенція у сфері комунальних послуг</b> .....	53
2.1. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: зміст поняття.....	53
2.2. Децентралізація та деконцентрація в аспекті поняття компетенції.....	60
2.3. Принципи компетенційності інституцій здійснення влади.....	63
2.4. Сутність і види функцій з надання послуг.....	65
2.5. Компетенція щодо нормативів і тарифів у сфері комунальних послуг.....	67
<i>Висновки до розділу 2</i> .....	72

<b>Розділ 3. Міжкомпетенційні відносини та відповідальність у сфері комунальних послуг</b> .....	74
3.1. Відносини між органами здійснення влади: визначення основних понять.....	74
3.2. Відносини між органами здійснення влади в Україні.....	75
3.3. Вирішення спорів щодо комунальних послуг між органами здійснення влади.....	78
3.4. Відповідальність органів здійснення влади за діяння у сфері комунальних послуг.....	80
<i>Висновки до розділу 3</i> .....	85
<b>Розділ 4. Розмежування компетенції у сфері комунальних послуг</b> .....	89
4.1. Актуальні питання компетенції місцевих органів здійснення влади.....	89
4.2. Сутність і принципи розмежування компетенції.....	97
4.3. Правові засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.....	101
4.4. Законодавчі аспекти компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.....	113
4.5. Засади Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком.....	122
<i>Висновки до розділу 4</i> .....	127
<b>Висновки</b> .....	132
<b>Термінологія законодавства у сфері комунальних послуг</b> .....	138
<b>Джерела та рекомендована література</b> .....	148

*Хто зна, чи часом невміння зорганізувати  
вирішення питань системотворчих чинників  
не було причиною загибелі окремих цивілізацій  
та що ще чекає нас, якщо ми цього не усвідомимо?!  
О.С.*

## ПЕРЕДМОВА

Суспільству як організації людей притаманним є те, що воно дійшло до усвідомлення необхідності самоорганізації та вирішення питань системотворчих чинників. Цим фактично в аксіоматичному аспекті стверджуємо, що саме усвідомленням самоорганізації та вирішенням питань системотворчих чинників суспільство відрізняється від будь-якого стада, зокрема і “стада” людських істот, де поняття “самоорганізація” чи “ідеологічна” (інтелектуальна, “мудра” тощо) організація та поняття “системотворчий чинник” чи “спільні” питання, потреби, інтереси тощо охоплюють “усе” – від найменшого до планетарного масштабу, фізичний чи матеріальний та духовний чи інтелектуальний виміри. Ці поняття охоплюють організацію інститутів, зокрема інституцій здійснення влади, а також сферу повсякденної “спільної” (узгодженої чи комунальної тощо) життєдіяльності. Усуспільнення людської істоти без вирішення спільних питань, зокрема комунальних потреб чи, іншими словами, інтересів, неможливе. Адже невирішеність цих питань завжди повертатиме “людину” до стада, приреченого абсолютно залежати від “волі” природи.

Отже, в аспекті викладеного можемо сформулювати гіпотезу про те, що невміння зорганізувати вирішення питань системотворчих чинників (спільних питань) і не стільки щодо держави, а, зокрема, комунальних потреб (послуг), в минулому могло бути причиною загибелі окремих цивілізацій. Адже будь-яке спільне питання чи потреба є системотворчим чинником, який обумовлює відповідні дії. До одного з найважливіших системотворчих чинників безумовно належать комунальні послуги. Необхідність вирішення спільних питань, зокрема про комунальні потреби, обумовлює “суспільний договір”, а відтак і таку організаційну форму, як держава та здійснення відповідної влади.

Загальновідомо, що для вирішення спільних питань суспільного масштабу необхідні значні ресурси, насамперед кошти. В сучасних умовах обсяг доходів, отриманих підприємствами житлово-комунальної галузі, залежить від двох складових: розміру чинних тарифів і рівня збору платежів від споживачів послуг. У засобах масової інформації постійно

поширюється теза, а точніше кажучи зацікавлені сторони нав'язують суспільству думку про те, що воно "боржник" і користується послугами чи навіть живе за "чийсь" рахунок. Зокрема, голова Державного комітету України Г. Семчук стверджує, що за даними Міністерства економіки України, нинішні тарифи для населення лише на 70–80% відшкодовують витрати на виробництво послуг<sup>1</sup>. Проте, як стверджує цей же автор, "нині, крім сфери водопостачання, тарифи формують за принципом "витрати плюс рентабельність". Зрозуміло, що така система жодним чином не стимулює комунальні підприємства до зменшення собівартості виробництва, бо у разі зниження витрат тарифи також повинні бути знижені – відповідно зменшиться розрахункова сума прибутку, якщо він обчислюється як відсоток від собівартості. Водночас бажання показати незначний відсоток заробітної плати та інших витрат у собівартості виробництва послуг, на що постійно чиниться інформаційний тиск на споживачів, також не стимулюють зменшення цієї собівартості. Підприємства житлово-комунальної сфери для того, щоб декларувати "високі" валові показники, зацікавлені у зростанні собівартості виробництва послуг. Галузева нормативно-правова база з питань ціноутворення, як авторитетно констатує Г. Семчук, недостатньо стимулює процес зниження витрат і, насамперед, впровадження заходів з енергозбереження. Це означає, що нав'язування громадськості думки чи, інакше кажучи, інформаційний тиск на громадськість про те, що споживачі, насамперед громадяни, лише частково відшкодовують витрати на виробництво послуг, видається не зовсім коректним чи навіть "корисливим". Адже затратний механізм та й сама ідеологія корпоративної оцінки собівартості цих послуг не дає реальної картини ситуації на ринку таких послуг. Водночас необхідно врахувати різні, зокрема економічні, та інші, у тому числі корисливі, інтереси приватного власника та посадових осіб органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування щодо ринку цих послуг.

Підсумовуючи викладене, також можемо стверджувати, що згадані твердження органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо ситуації на ринку комунальних послуг видаються внутрішньо суперечливими. Водночас припускаємо, що їхня позиція аж ніяк не відповідає лобіюванню, а скоріше навпаки, інтересам громадян, громад і українського народу як споживачів та зрештою "власників". Адже

---

<sup>1</sup> Семчук Г. Як тарифами не крути, а за якість послуг відповідає міський голова // Партнери. – 2004. – №4(61). – С. 3.

утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави.

У контексті викладеного можемо стверджувати, що надалі декларативними залишаються конституційні норми про те, що Україна – соціальна, правова держава. Важливою, проте також декларативною, в аспекті цієї проблеми є також конституційна норма про те, що “власність зобов'язує”. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Проте недостатньо на державному рівні, а у більшості регіонів України загалом відсутні затверджені порядки щодо процедури регулювання тарифів, де були б визначені конкретні терміни дії тарифів, перелік причин для їх перегляду, порядок розгляду заявок підприємств, а також процедура узгодження потреб підприємств – виробників і надавачів послуг, а також споживачів послуг. Усе це також обумовлено тим, що підприємства виробники послуг і далі належно не трактуються як власність українського народу чи як власність конкретної територіальної громади.

У контексті викладеного та постановка відповідних питань спонукає нас до усвідомлення необхідності наукового підходу до вирішення комплексу питань із сфери суспільних інтересів, зокрема комунальних послуг. Необхідність запровадження в практику роботи органів здійснення влади норм (можливо і юридично закріплених) про обов'язковість співпраці з науковими установами та окремими вченими становить, на наш погляд, суспільний інтерес і матиме позитивний ефект для сторін. Така співпраця сприятиме виокремленню, постановці та вирішенню актуальних як наукових, так і практичних проблем розвитку компетенційно збалансованої інституційної структури здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування загалом і у сфері комунальних послуг зокрема.

Ця робота не усуне всіх прогалин у наших знаннях, навиках і вміннях щодо вирішення проблеми компетенції органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, але, сподіваємося, що вона, з одного боку, частково слугуватиме для цього, а з іншого – допоможе привернути увагу до необхідності поступового вирішення низки проблем в окремих сферах суспільних відносин у контексті розвитку інститутів публічної влади в Україні як правовій державі, в якій держава та місцеве самоврядування розглядаються як інститути громадянського суспільства, за допомогою та засобами яких народ у мировому порядку обмежує сваволлю своїх службовців.



## ВСТУП

Демократія полягає у винятковості статусу народу, якому належить суверенітет і повновладдя. Концептуально це, як правило, закріплюється в Основному Законі. Відповідно до статті 5 чинної Конституції України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це означає, що народ, як суб'єкт влади найвищого підпорядкування, потенційно може як вирішити будь-яке питання суспільного, зокрема державного, життя, так і делегувати компетенцію здійснювати управління та владу певним інституціям. Владні повноваження найвищої юридичної сили є винятковим правом народу, зокрема у сфері конституційного ладу, що також закріплено відповідною нормою Основного Закону такого змісту: “право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами” (ч. 3 ст. 5)<sup>2</sup>. Організаційно-правове забезпечення цієї виняткової норми досягається тим, що різні владні компетенції, насамперед функції та повноваження, здійснюються тільки системою відповідних інституцій. Суспільне усвідомлення та потреба демократії обумовлюють відповідну мету – усунення можливостей узурпації здійснення влади. Досягнення цієї мети можливе за умови реалізації в структурі влади антиузурпаційного принципу, сутність якого полягає в противагах і стримуваннях. Здійснення влади на засадах поділу, тобто структурування чи системність здійснення влади за функціональною та організаційною рисами, як реалізація антиузурпаційного принципу є вже суспільним законом. Саме тому основною рисою правової держави та демократії є те, що народ здійснює публічну, зокрема й державну, владу безпосередньо і через системи органів, насамперед через органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування.

Це так би мовити засадниче в державній структурі, але це зовсім не означає, що усвідомлення та аксіоматичність цього адекватно відображається в інституційній структурі кожної держави, зокрема України. Беззаперечно, що більшість демократій прагне до цього, проте

---

<sup>2</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

структурування та узгодження усіх елементів цієї структури – надзвичайно складна для суспільства наукова та практична проблема. Це обумовлено тим, що суспільство, як складна система, постійно розвивається, відповідно до (чи, умовно кажучи, “керується”) не тільки, а можливо і не стільки природними, як ідеологічними чинниками та установками.

У незалежній Україні так би мовити “спрацював” суспільний закон про “структурування влади”. Сутність цього закону виражена відповідною нормою чинної Конституції України у такій редакції: “державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” (ч. 1 ст. 6). Як підтвердження концептуальної реалізації цього закону можна також вказати і статтю 7 чинної Конституції України про те, що “в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”. Водночас кожний із цих напрямів здійснення як державної влади, так і місцевого самоврядування також структурується, зокрема має відповідну систему органів здійснення влади. Тільки всебічний аналіз статусу, зокрема юридичного, цих органів дасть можливість реально визначити їх місце і роль у процесі реалізації компетенції, насамперед завдань і функцій держави та місцевого самоврядування у життєзабезпеченні суспільства.

Враховуючи нові умови перетворення політичного та соціально-економічного функціонування України, потрібно не лише змінити погляди й підходи, але й саму концепцію публічної влади в Україні, виявити її сутність, специфіку та подальший розвиток. Необхідно дослідити основні риси різних видів влади, дати їхнє визначення, розглянути можливості розвитку відповідних правових норм у ході конституційної та адміністративної реформ з позицій вирішення суспільних потреб та інтересів. Одним із найактуальніших повсякденних інтересів є вирішення питання про спільні (комунальні) потреби. Як вид економічної діяльності вирішення цих спільних потреб віднесено до сфери послуг.

Зараз сфера послуг, зокрема комунальних, є величезним споживачем ресурсів, насамперед людських та матеріальних. Вона інколи є “розмінною монетою” у відносинах практично на усіх рівнях здійснення публічної влади. Прикладом різного трактування шляхів вирішення питань у цій сфері є Заява Верховної Ради України від 16 березня 1999 р. (далі – Заява) з приводу скасування Конституційним Судом України Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського

транспорту, що надаються громадянам України”<sup>3</sup>. Ця Заява водночас відображає міжінституційні відносини на вищому рівні здійснення влади в Україні, а також специфіку трактування цими інституціями свого статусу.

Висловлюючись з приводу цього рішення Конституційного Суду України, Верховна Рада України заявила, що “За поданням Президента України Конституційний Суд України 2 березня 1999 року ухвалив *безпрецедентне* (виділено мною. – О. С.) рішення (v002p710-99) щодо скасування Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України”.

Верховна Рада України вважає, що під “*формальним приводом*” протидії втручанню органу законодавчої влади у компетенцію виконавчої влади Конституційний Суд України взяв, по суті, під свій захист справді “*неприпустиме порушення*” виконавчою владою норм Конституції України (254к/96-ВР): її статті 43 – про захист законом права кожного “на своєчасне одержання винагороди за працю”; статей 85 і 92 – про повноваження Верховної Ради України і виняткове законодавче регулювання та гарантування прав і свобод людини і громадянина, а головне статті 22 – про неможливість скасування та неприпустимість звуження “змісту та обсягу існуючих прав і свобод”.

Проте в аспекті поняття правової держави та здійснення державної влади на засадах поділу Верховна Рада України не має компетенції висловлювати свою оцінку щодо рішень Конституційного Суду України, вживаючи при цьому популістську лексику типу “безпрецедентне рішення”, “формальний привід”, “неприпустиме порушення” тощо.

Важливою для аналізу є висловлена у цій Заяві позиція Верховної Ради України щодо власної компетенції, яка, на наш погляд, впливає з такого твердження: “Рішенням Конституційного Суду України не допускається навіть *вимушений і тимчасовий* (виділено мною. – О. С.) захист Верховною Радою України саме цих прав і свобод у їх справжньому змісті та обсязі”. З такого твердження можемо зробити висновок про те, що цей склад Верховної Ради України вважає

---

<sup>3</sup> Заява Верховної Ради України від 16.03.1999 р. з приводу скасування Конституційним Судом України Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

припустимим в інтересах якоїсь “доцільності” (раніше це була “революційна доцільність”) приймати будь-яке, зокрема незаконне, рішення, якщо мотивувати його захистом прав і свобод людини та громадянина.

Важливим у цій Заяві Верховної Ради України є твердження про те, що в Україні тривалий час відбувається порушення конституційних норм, яке виявлялось і виявляється в несвоєчасній виплаті заробітної плати, пенсій, стипендій, грошового забезпечення військово-службовців, інших соціальних виплат громадянам, борги від чого вже перевищили 10 млрд. грн., незважаючи на численні громадянські протести і публічні апеляції співвітчизників до всіх державних інстанцій, у тому числі й до Конституційного Суду України. Цей єдиний орган конституційної юрисдикції України жодним словом не засудив правові акти й дії виконавчої влади, якими живиться і підкріплюється антиконституційна та антинародна практика соціального знуцання над більшістю населення.

Прийнявши Закон України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (далі – Закон), трактуючи його як вимушену і соціально виправдану захисну ініціативу, Верховна Рада України водночас вважає, що цей Закон має тимчасову, стимулюючу щодо виконавчої влади дію, тобто цілком “конструктивний” сенс.

Верховна Рада України перед усім громадянським суспільством України, як слідує з цієї Заяви, заявляє рішучу незгоду з визначенням Конституційного Суду України про, на її думку дріб’язкову, невідповідність згаданого Закону Конституції України, заперечує фактичну підтримку Конституційним Судом України звуження і, навіть, принаймні тимчасового фактичного скасування змісту та обсягів частини прав і свобод громадян.

Створений рішенням Конституційного Суду України від 2 березня 1999 р. прецедент підтверджує, на думку Верховної Ради України, недосконалість певних норм Конституції і законодавства України, що дає можливість не виконувати закони та інші акти Верховної Ради України в її задумі та визначеному нею змісті і дає можливість бути остаточно вирішальним навіть явно хибним рішенням Конституційного Суду України, всупереч неприйняттю їх усім суспільством.

З контексту цих положень Заяви можна зробити висновок про те, що склад Верховної Ради України, який прийняв цю Заяву,

висловлює думку про те, що якраз Верховна Рада України має бути “єдиним”, “найвищим” тощо органом здійснення державної влади, який ухвалює остаточні рішення. Водночас Верховній Раді України “Хочеться, аби в цій справі конституційними союзниками Верховної Ради України були Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України”. По суті це “прагнення” верховенства чи, в іншому читанні, узурпації влади. Якраз це громадянське суспільство не повинно допустити за будь-яких обставин.

В аспекті поняття правової держави та здійснення державної влади на засадах поділу положення цієї Заяви це скоріше позакомпетенційні висловлювання, які умовно можна трактувати як “спір” між органами здійснення різних видів публічної та державної влади в Україні. Водночас це видається тенденційним, адже цей склад Верховної Ради України фактично стверджує про допустимість “дріб’язкової”, у її власній оцінці, невідповідності закону Конституції України. Проте це, на наш погляд, є тільки підтвердженням довільного трактування верховенства права та доцільності “дріб’язкового” правопорушення, у тому числі й Конституції України. Звідси логічно припустити, що така позиція законодавця є сигналом і виправданням для інших органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо їхніх позакомпетенційних діянь. Проте будь-які позакомпетенційні діяння, навіть якщо вони формально мотивовані “доцільністю”, зокрема захистом прав і свобод людини та громадянина, мають кваліфікуватися як правопорушення, зокрема як корисливе діяння. Вчинення таких діянь має переслідуватися, а винуватих осіб необхідно притягувати до відповідальності.

Про актуальність питання комунальних послуг свідчить також і проведення Дня Уряду у Верховній Раді України з порядком денним: “Про стан і формування цін та тарифів у житлово-комунальній сфері”<sup>4</sup>. Під час проведення цього Дня Уряду у Верховній Раді України у сесійній залі були присутні народні депутати, члени уряду на чолі з віце-прем’єр-міністром України, а також голова Рахункової палати України. З цього питання в День Уряду доповідав перший заступник голови Державного комітету з питань житлово-комунального господарства В. Альохін. Він поінформував про борг населення України щодо оплати за комунальні

---

<sup>4</sup> День Уряду у Верховній Раді України 8 червня 2004 року (Інформаційне управління) // <http://195.230.149.70/control/uk/publish/article/news>.

послуги, який досяг 8 млрд. грн. За його словами, після прийняття Закону України “Про реструктуризацію боргів населення” рівень оплати збільшився. Це торкнулося і поточних сплат. Водночас, підприємства галузі не можуть реструктурувати свою заборгованість перед енергогенеруючими компаніями. Це ставить їх у не вигідні умови, тому що є необхідність підвищувати ціни на комунальні послуги, що своєю чергою потягне за собою надання субсидій незахищеним категоріям населення.

Він звернув увагу на основні чинники зниження рівня відшкодування собівартості послуг діючими тарифами та зростання збитковості підприємств житлово-комунального господарства. Серед них: підвищення цін на енергоносії, зростання вартості матеріалів, погіршення технічного стану основних фондів. За розрахунками, що наведені у проекті Загальнодержавної програми реформування розвитку та розвитку житлово-комунального господарства, тільки на реалізацію першочергових заходів реформування галузі потрібно понад 34 млрд. грн.

За словами доповідача, підприємства галузі значною мірою залежать від цінової політики у паливно-енергетичному комплексі у зв'язку із значною часткою вартості енергоносіїв у структурі собівартості. Зокрема, у теплопостачанні вона становить майже 60 %, у водопостачанні – 30 %. Діюча практика щомісячної зміни тарифів на електроенергію для підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, вкрай негативно впливає на їх фінансовий стан.

Доповідач зазначив, що Уряд України вживає заходів для удосконалення нормативної бази формування цін і тарифів у житлово-комунальній сфері. Зокрема, підготовлено проект закону про внесення змін і доповнень до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, в яких передбачено покласти на сільські, селищні, міські ради повноваження встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, що надаються підприємствами усіх форм власності, окрім тих, які перебувають у спільній власності територіальних громад.

Якщо це дійсно є позицією Кабінету Міністрів України, то вона свідчить хіба що про його спробу самоусунути від забезпечення державної політики у цій сфері, а також про хибне розуміння сутності здійснення влади на засадах поділу.

За словами першого заступника Голови Комітету з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій, система чинних нормативно-правових актів не стимулює

і не заохочує до зменшення витрат та підвищення ефективності роботи підприємств житлово-комунального господарства, тому що формування тарифів здійснюється переважно на основі фактичних витрат.

Доповідач вважає, що уряду і парламенту необхідно зосередити увагу на побудові, напрацюванні і прийнятті такої системи нормативно-правових актів, яка стимулювала б інвестиційний та інноваційний підхід в реформуванні галузі, особливо об'єктів енергозбереження, зменшення споживання води, теплової енергії і технологічних витрат. Необхідно прискорити розробку та затвердження нормативних документів з унормування витрат електроенергії на технологічні потреби підприємств комунальної теплоенергетики, порядку формування тарифів на теплову енергію та послуги централізованого теплозабезпечення, правил постачання, використання теплової енергії та гарячої води.

Важливо те, що перший заступник Голови Комітету з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій В. Дем'юхін запропонував роботу Кабінету Міністрів України щодо проведення цінової політики у житлово-комунальній сфері визнати недостатньою.

Народний депутат Ю. Луценко, виступаючи при обговоренні, розкритикував діяльність уряду у цій сфері. Він різко виступив проти підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги. Як один із шляхів вирішення проблем житлово-комунального господарства, він запропонував політичний і економічний вихід із цієї ситуації, який полягає у тому, щоб при формування тарифів за водовідведення та теплопостачання враховувати українську ціну газу, яка становить 20 дол. за відповідну одиницю, а не 60 дол. – ціну російського газу, який закладають в тарифи на теплопостачання. Він також запропонував роботу уряду вважати незадовільною.

Системно проблеми компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг, зокрема організаційно-правовий аспект, у тому числі щодо ефективного використання державного та комунального майна та інші аспекти, досліджені недостатньо. У дослідженнях з конституційного права, державного управління та політології вони висвітлювалися зазвичай фрагментарно і стверджувально.

Актуальність теми дослідження зумовлена ще й необхідністю формування системи законодавства, яким детермінується сутність компетенції держави та місцевого самоврядування, зокрема регулюється статус і діяльність відповідних органів здійснення влади в

окремих сферах. Це як внесення змін та доповнень до Основного Закону, такі прийняття відповідних поточних законів, зокрема таких, як: “Основи законодавства України про місцеве самоврядування в Україні”, законів про статус та організацію здійснення різних видів влади чи процесуального закону про взаємодію різних інституцій (суб’єктів та органів) здійснення публічної влади, зокрема здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування тощо<sup>5</sup>.

Отже, окреслення й подальший розвиток проблеми концептуальних засад компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг зумовлено:

– концептуальною й методологічною значущістю інституту компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг і, що особливо суттєво, в умовах реформування системи публічної влади та управління в Україні;

– недосконалістю та недостатністю законодавства щодо компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг;

– недостатністю системних вітчизняних досліджень із цієї проблеми.

Сутність дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових розробок й законодавства виявити стан і визначити закономірності, тенденції розвитку наукового знання про компетенцію держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг, насамперед актуальним є питання компетенції органів здійснення відповідних видів виконавчої влади.

Метою дослідження є наукове обґрунтування й розвиток концептуальних засад компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг в аспекті утвердження і забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій. У цьому аспекті важливими є: по-перше, питання поняття комунальних послуг, їх видів і правового регулювання; по-друге, питання інституційної компетенції у сфері комунальних послуг; по-третє, питання міжінституційних відносин та відповідальності у сфері комунальних послуг; по-четверте, питання розмежування компетенції у сфері комунальних послуг.

Для досягнення зазначеної мети потрібно вирішити такі завдання:

---

<sup>5</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ “АФІША”, 2003. – С. 19.



*По-перше*, у контексті питань щодо поняття комунальних послуг, їх видів і правового регулювання:

- розвинути поняття: послуги, комунальні послуги тощо;
- встановити основні суб'єкти у сфері комунальних послуг;
- визначити питання спорів у сфері комунальних послуг;
- розкрити обумовленість особливості державної політики у сфері комунальних послуг.

*По-друге*, у контексті питань щодо інституційної компетенції у сфері комунальних послуг:

- розкрити зміст поняття компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг;
- з'ясувати компетенцію щодо нормативів і тарифів у сфері комунальних послуг.

*По-третє*, у контексті питань міжінституційних відносин та відповідальності у сфері комунальних послуг:

- дослідити відносини між органами здійснення влади;
- розкрити способи вирішення спорів між органами здійснення влади;
- розвинути інститут відповідальності органів здійснення влади за діяння у сфері комунальних послуг.

*По-четверте*, у контексті питань щодо розмежування компетенції у сфері комунальних послуг:

- виокремити актуальні питання компетенції місцевих органів здійснення влади;
- розкрити сутність і принципи розмежування компетенції;
- розкрити правові засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг;
- з'ясувати законодавчі аспекти компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг;
- концептуалізувати засади державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком.

Ідея дослідження полягає в тому, що монополізм у сфері комунальних послуг обумовлює виняткову компетенцію органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування щодо державного регулювання діяльності відповідних суб'єктів природних монополій. Особливість цієї виняткової компетенції органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування як самостійних інститутів загального та локального чи місцевого рівня, в яких виражено як децентралізаційну, так і

деконцентраційну сучасні тенденції розвитку інститутів публічної влади на загальнодержавному та місцевому, самоврядному рівні, полягає в тому, що їхньою метою є забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів.

**Гіпотеза дослідження** полягає в тому, що належне інституціонування індетермінаційного принципу (діяння на власний розсуд), принципів зв'язної ініціативи та реординації в компетенції держави та місцевого самоврядування є необхідною умовою ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, зокрема упередження зловживання монопольним становищем, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів. Виокремлення та юридизація спеціальної компетенції органів здійснення виконавчої влади та виконавчих органів здійснення місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг уможливить інституційно-функціональне розмежування здійснення державної влади на локальному рівні, з одного боку, та здійснення місцевого самоврядування – з іншого.

**Аксіоми дослідження** ґрунтуються на усвідомленні того, що, по-перше, сутність статусу інституцій здійснення державної влади та місцевого самоврядування становлять поняття делегованості компетенції, зокрема владних повноважень, з одного боку, від народу, з іншого – від громади, яким належить повновладдя, тобто верховенство та повнота здійснення публічної влади, у тому числі здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування; по-друге, як народ, так і громада з об'єктивних причин безпосередньо здійснювати публічну владу в перманентному режимі не можуть; по-третє, здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування, як і будь-яке інше складне явище, структурується за функціональною та організаційною (інституційною) ознаками. На основі цих аксіом розвивається ідея про суспільну значимість й цінність індетермінованості компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.

**Об'єктом дослідження** є держава та місцеве самоврядування, зокрема організаційно-функціональна структура здійснення відповідних видів влади в окремих сферах суспільних відносин.

**Предметом дослідження** є концептуальні засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг.

# КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

### 1.1. Послуги: загальні поняття й ознаки

Діяльність як суттєва визначеність способу буття особи в світі, внесення нею в дійсність зміни опосередковані ідеальним чи бажаним. Залежно від способів класифікації будь-яка діяльність особи чи, іншими словами, “економічна діяльність” поділяється на певні види, де дія – відносно самостійний, спрямований на досягнення певної мети, акт діяльності суб’єкта. Дії особи мають соціальне спрямування. Їхні специфічні ознаки – мотивація та цілеспрямованість. За ступенем усвідомлення цілей дії поділяють на імпульсивні та вольові. За формою та змістом розрізняють дії предметні (спрямовані на об’єкти) та розумові (змістом яких є перетворення образу, поняття про певні об’єкти). Дії розрізняють за видами людської діяльності, до складу яких вони належать.

Основні моменти діяльності:

- суб’єкт (носій) діяльності;
- мета – ідеальний образ бажаного, відповідно до якого перетворюється предмет;
- засіб, за допомогою якого здійснюється перетворення;
- предмет (об’єкт), на який спрямована діяльність;
- результат діяльності.

В основі методології Класифікації видів економічної діяльності (далі – КВЕД) поняття “економічна діяльність” трактується як процес поєднання дій, які призводять до отримання відповідного набору продукції чи послуг<sup>6</sup>. Вид діяльності має місце тоді, коли об’єднуються ресурси (устаткування, робоча сила, технологічні засоби, сировина та матеріали) для створення виробництва конкретної продукції та надання послуг. Таким чином, вид діяльності характеризується використанням ресурсів, виробничим процесом, випуском продукції та наданням послуг. Окремий вид діяльності може складатися з єдиного простого процесу, а може й охоплювати низку процесів, кожний з яких належить до відповідної категорії класифікації. Усі процеси разом,

---

<sup>6</sup> Класифікація видів економічної діяльності // Державний класифікатор України, ДК009-96. – К.: Держстандарт України, 1996. – 250 с.

якщо вони є складовими частинами одного й того самого процесу, розглядаються як єдиний вид діяльності.

З позицій методології КВЕД, яка ґрунтується на міжнародних класифікаціях (ISIC Організації Об'єднаних Націй і NACE Європейського союзу) підприємства і організації всіх видів діяльності поділяються на добувні, переробні і такі, що надають послуги. Згідно з цими стандартами добувними є підприємства сільського господарства, мисливства та лісового господарства, рибного господарства та власне добувної промисловості. До обробних належать підприємства власне обробної промисловості, виробництва електроенергії, газу та води. Підприємства та організації решти видів діяльності, наприклад торгівлі, науки, охорони здоров'я, державного управління, є такими, що надають послуги.

Національна Класифікація видів економічної діяльності значно відрізняється за методологією від Загального класифікатора галузей народного господарства (далі – ЗКГНГ), який діяв у колишньому Радянському Союзі. Відповідно до ЗКГНГ усі галузі економіки були поділені на виробничу і невиробничу сфери. Це означає, що найсуттєвіша методологічна відмінність нової класифікації полягає у виокремленні сфери послуг в окремий вид економічної діяльності. У цій класифікації вид економічної діяльності визначається використанням ресурсів, виробничим процесом і виходом продукції (товару або послуг). Класифікація видів економічної діяльності є складовою частиною державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації. Об'єктами класифікації в КВЕД є усі види економічної діяльності господарських суб'єктів (фізичних та юридичних осіб).

Отже, поняття “послуга” в науці та практиці означає вид економічної діяльності. Цю діяльність може здійснювати будь-яка особа – фізична чи юридична. Проте сутність цього поняття сприймається скоріше на “інтуїтивному” рівні усвідомлення, тому потребує розвитку та встановлення ознак, за якими конкретну діяльність можна кваліфікувати як послугу.

У Новому тлумачному словнику української мови послуга – 1) дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добрість, прислуга, чемність, служба; 2) робота, виконувана на задоволення чийх-небудь потреб; обслуговування<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Послуги // Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. – К.: Аконтіт, 1998. – Т. 3 (ОБЕ – РОБ). – С. 612, 613.

Відповідно до енциклопедій, що виходили в минулому, послуга – 1) форма непродуктивної праці і в цьому розумінні – соціально-економічні відносини, які виражають споживання прибутку; 2) визначена доцільна діяльність, що існує у формі корисного ефекту праці. Як форма непродуктивної праці послуга – це відношення, виникаюче з приводу корисної дії праці, яка споживається як діяльність<sup>8</sup>.

У законодавстві, зокрема у Законі України “Про захист прав споживачів”<sup>9</sup>, який регулює відносини між споживачами товарів (робіт, послуг) і виробниками, виконавцями, продавцями в умовах різних форм власності, встановлює права споживачів та визначає механізм реалізації державного захисту їх прав, слово “послуги” вживається у розумінні поняття виду товару.

Поняття “побутові послуги” визначено у Законі України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, де зазначено, що: “Під побутовими послугами у цьому Законі слід розуміти діяльність, пов’язану з наданням платних послуг для задоволення особистих потреб замовника за готівкові кошти, а також з використанням інших форм розрахунків, включаючи кредитні картки. Перелік послуг, які відносяться до побутових, визначається Кабінетом Міністрів України і не може змінюватися протягом бюджетного року” (ст. 3-1, п. 2)<sup>10</sup>.

Проте ці послуги не можуть належати до державних послуг. Адже під терміном “державні послуги” відповідно до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” розуміється “будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміну “державні послуги” не включаються податки, збори (обов’язкові платежі), визначені Законом України “Про систему оподаткування” (1251-12)” (ст. 7.11.13)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Услуги // Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. / Под ред. А. М. Прохорова. – 3-е изд. – М.: Советская Энциклопедия, 1977. – Т. 27. – С. 117.

<sup>9</sup> Про захист прав споживачів // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

<sup>10</sup> Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України № 98/96-ВР від 23.03.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>11</sup> Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Аналізуючи таке трактування законодавцем поняття “державні послуги”, можна зробити висновок, що обов’язковість отримання та платність є ознаками ідентифікації такого виду послуг.

Окрім цього, необхідно звернути увагу на ще одну суттєву обставину: зараз для позначення поняття, яке відображає відносини чи взаємозв’язки “людина – держава”, поширеним є вживання терміну “послуги”, зокрема “державні послуги”, “комунальні послуги”, “муніципальні послуги”, “управлінські/адміністративні послуги” тощо. Те, що до сфери суспільних відносин за участю публічновладних інституцій, зокрема держави та місцевого самоврядування, вживається термін “послуги”, цілком логічно звертає нас до пошуку відповіді на питання про те, чи змінилася сама сутність цих відносин, а з іншого боку, чи не є це хибною підміною поняття або заміною видового поняття родовим тощо. Так, в аспекті адміністративної реформи актуальним, на думку деяких авторів, є питання зміни ідеології погляду на державне управління, сутність якого полягає в тому, “що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства, вона надає їм управлінські послуги”<sup>12</sup>. Спроба звести сутність державного управління до поняття “послуги”, як це робиться в деяких працях, зокрема в монографії “Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади”<sup>13</sup>, де навіть у самій назві некоректно вжито поняття “місцеві органи виконавчої влади”, видається підміною понять. Автори Концепції адміністративної реформи вважають, що “виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг”<sup>14</sup>. Суттєвим в аспекті поняття управлінських/адміністративних послуг є трактування їх як розпорядчої діяльності, що здійснюється

---

<sup>12</sup> Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер’янов, В. П. Тимошук, Р. Куйбіда та ін. – К.: Факт, 2001. – С. 25.

<sup>13</sup> Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: Монографія / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.

<sup>14</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К.: Центр політико-правових реформ – Центр розвитку українського законодавства, 1998. – С. 9.

уповноваженими органами влади за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів<sup>15</sup>. Якщо слідувати такій логіці трактування поняття управлінських/адміністративних послуг, тоді в такому широкому аспекті також і будь-яке здійснення влади, зокрема нормотворення, судочинство, упередження, припинення правопорушення, можна трактувати як послуга. Також і будь-яке звернення особи, наприклад до Президента України щодо акта Кабінету Міністрів України, можна хибно вважати як звертання за послугою. За результатами розгляду такого звернення Президент України, відповідно до своїх конституційних повноважень (п. 16 ч. 1 ст. 106), може скасувати цей акт. Проте діяльність Президента України у цьому випадку є здійсненням певного виду влади, обумовленої його конституційно-правовим статусом, зокрема це його конституційні повноваження щодо негативної нормотворчості.

У такий спосіб трактування владної діяльності як певної “державної чи управлінської/адміністративної послуги”, сама етимологія зазначеного терміну, на наш погляд, шгучно підключається зацікавленою стороною для ідеологічної забезпеченості, обґрунтованості, підтримки певної політики.

Ймовірно, це пояснюється тим, що будь-яка держава, а точніше – правляча ідеологія, зацікавлена у тому, щоб представити, проголосити, задекларувати, завуалювавши владну діяльність “службою” чи діяльністю “слуги”, який “служачи” надає такі собі управлінські, адміністративні тощо “послуги”. Проте домінантою держави та державного управління є здійснення відповідної (державної) влади, сутність якої проявляється в імперативності діянь. Якраз владну діяльність некоректно пов’язувати з будь-якими загальними поняттями, у тому числі і з поняттям “послуга”, у змісті якого, в аспекті нашої концепції, домінує “свобода”, обумовлюючи договір, тобто волевиявлення сторін. Це не означає, що держава не може бути присутньою на ринку послуг, зокрема освітніх, охорони здоров’я, комунальних тощо. За певних обставин вона не те, що може, а зобов’язана своєю присутністю через відповідні організаційні форми впливати на цей ринок. В аспекті суспільних реформ, насамперед політичної, конституційної та адміністративної, актуальним є питання

---

<sup>15</sup> Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер’янов, В. П. Тимошук та ін. – К.: Факт, 2001. – С. 27.

зміни ідеології погляду на здійснення публічної влади та окремих її видів, відповідної їй публічної служби та її видів якраз у суто владному, а не в управлінському контексті.

З викладеного випливає, що у загальному розумінні послуга – це дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добрість, прислуга, чемність, служба. У такому трактуванні фактично будь-яку діяльність можна вважати послугою. Широке трактування будь-якого поняття, зокрема поняття “послуга”, виводить нас за межі предметної області дослідження, тим самим розмиваючи його характерні ознаки. Це означає, що конкретика наукового дослідження актуалізує потребу якраз предметного чи вузького поняття. Вузьке розуміння будь-якого поняття, зокрема поняття “послуга”, має виокремити якраз найбільш характерні ознаки предмету розгляду.

Попередньо було зазначено, що поняття “послуги”, зокрема “державні послуги”, “комунальні послуги”, “муніципальні послуги”, “управлінські/адміністративні послуги” тощо, досить часто вживається в наукових дослідженнях, політичній літературі, у науково-популярних виданнях, а також у деяких нормативних актах. Незважаючи на це, воно залишається недостатньо визначеним, що призводить до різного тлумачення самого явища, а відтак і до невизначеності його сутності. Співвідношення між цими поняттями або не визначається, або розкривається залежно від позиції автора щодо загальних уявлень про предмет, зокрема про форми та методи діяльності держави, місцевого самоврядування.

В аспекті питань, що вирішуються у цій роботі, важливо визначити співвідношення понять “муніципальні послуги” та “комунальні послуги”. Співвідношення між цими поняттями доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій “муніципалітет” і “комуна”, а відтак і “муніципальне” та “комунальне”.

На науковому та прикладному чи нормативному рівнях поняття “муніципалітет” і “комуна” можуть вживатися як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачаться по-різному. У законодавстві України вживається тільки друге з цих понять. Муніципалітет (нім. *Munizipalitat*, від лат. *municipium* – місто з правами чи яке має самоуправління) найчастіше трактується як орган місцевого (міського) самоуправління і управління. Водночас комуна (фр. *commune*, від лат. *communis* – спільний) найчастіше також трактується як форма місцевого (міського) самоуправління та управління, проте вказує на вид чогось, зокрема власності, діяльності, в тому числі й управління, однаковості послуги тощо. Співвідносячи ці поняття, допускаємо, що на рівні



певного узагальнення їх можна розглядати як ідентичні, проте, розвиваючи ці поняття та їх практичне нормативне застосування, видається доцільним перше розглядати у власне інституційному чи організаційному аспекті, а друге – в аспекті діяльності чи функціональному. Викладене означає, що визначаючи співвідношення “муніципальні” та “комунальні”, доцільно буде віднести їх до різних понятійних сфер. Підсумовуючи стверджуємо, що словосполучення з категорією “послуга” насамперед може вказувати на суб’єкта (сторону) чи/та на вид самої послуги.

Інакше кажучи, словосполучення з категорією “послуга” необхідно визначати з урахуванням особливостей ключового домінування. Відтак, наприклад, “муніципальні послуги” можна трактувати як більш загальне поняття, ніж “комунальні послуги”, оскільки визначає насамперед суб’єкта, не детермінуючи виду послуги. Водночас “комунальні послуги” можна трактувати як вид чи навіть як видову сукупність певних “спільних” послуг. Звідси логічно дійдемо і до визначення інших понять, наприклад “суб’єктно-функціональних” понять, зокрема “державних комунальних послуг” та “муніципальних комунальних послуг” тощо.

Отже, усвідомлюючи проблемність питання, можемо тільки на рівні концепції сформулювати загальнонапрямне поняття “послуга”. У такому концептуальному трактуванні послуга – це суспільні договірні відносини, що виникають з приводу діяльності чи роботи, виконуваної на задоволення потреб споживача, який є однією із сторін цих відносин. Розвиваючи це поняття в аспекті такої договірної концепції, уточняємо, що послуга – це дії або здійснення певної діяльності як вирішення питання в межах договірних відносин щодо задоволення потреб зацікавленої сторони чи споживача.

В аспекті викладеної “договірної” концепції трактування поняття “послуга” щодо здійснення публічної влади та окремих її видів, відповідної цій владі публічної служби та її видів є у своїй сутності альтернативним поняттям, в основі якого є імперативність, зокрема реординаційність відносин, а не договір як волевиявлення сторін. Інакше кажучи, в діяннях органів здійснення публічної влади, насамперед органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб домінує імператив і дозвіл, а в діяннях усіх інших осіб чи то фізичних чи то юридичних – заборона. Водночас для перших чи, іншими словами, суб’єктів спеціальної компетенції це обумовлює “обов’язок”, а для всіх інших чи, інакше кажучи, суб’єктів загальної компетенції – “свободу”.

## 1.2. Послуги в аспекті цивільних прав

Нормами права регулюються суспільні відносини за участю певних учасників, якими є фізичні чи/та юридичні особи. Суспільні відносини, що врегульовані нормами цивільного права, є цивільно-правовими. З метою індивідуалізації окремого цивільно-правового відношення в науці цивільного права окреслено суб'єкти і об'єкти, суб'єктивне цивільне право і суб'єктивний цивільний обов'язок як його основні елементи<sup>16</sup>. Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників.

Учасники (особи) суспільних відносин, укладаючи угоди, вступають в цивільно-правові відносини з метою задоволення певних інтересів. Якраз зміст цього інтересу обумовлює виникнення відповідних цивільно-правових відносин. Об'єкти цивільних прав і об'єкти цивільних правовідносин – поняття тотожні.

Об'єктами цивільних прав у цивільному законодавстві визначено речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні і нематеріальні блага (ч.1 ст. 177)<sup>17</sup>. Проте правовідносини – це завжди і тільки відносини між суб'єктами з певного приводу щодо матеріальних чи нематеріальних благ. Тобто тут у жодному разі не може йтися про відносини суб'єкт-об'єкт, а тільки про відносини суб'єкт-суб'єкт щодо об'єкта. Інакше кажучи, тут суб'єкт-суб'єктні відносини опосередковані об'єктом. До об'єктів цивільних прав за цільовим призначенням та правовим режимом належать також і дії, які включають і таке поняття, як послуги.

Дії як об'єкти цивільних прав безпосередньо спрямовані на створення певних матеріальних і нематеріальних благ та в силу своєї сутності не можуть бути відокремлені від самої зобов'язаної особи. Серед дій як об'єктів юридичних, зокрема цивільних, прав особливе місце займають послуги. Особливість послуги як виду діяльності полягає в тому, що створюється не річ, а благо для задоволення

---

<sup>16</sup> Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів / За ред. О. А. Підпригори і Д. В. Бобрової. – К.: Вентурі, 1995. – С. 50.

<sup>17</sup> Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

суспільних потреб. За допомогою послуги досягається певний немайновий результат чи суспільний ефект, що сам по собі споживається як суспільне благо.

Відповідно до Цивільного кодексу за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором (ч. 1 ст. 901)<sup>18</sup>. У контексті цієї норми поняття “послуга” також розуміється як те, що внаслідок відповідних договірних відносин сторін споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності. У такому трактуванні поняття “послуга” важливим є її договірна обумовленість. Якщо договором передбачено надання послуг за плату, замовник зобов'язаний оплатити надану йому послугу в розмірі, у строки та в порядку, що встановлені договором.

Розвиваючи зміст правової держави, у Цивільному кодексі України визначено, що цивільні права та інтереси, зокрема щодо сфери послуг, захищаються Президентом України, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування. Зокрема, постановлено, що “Президент України здійснює захист цивільних прав та інтересів у межах повноважень, визначених Конституцією України” (ч. 1 ст. 117)<sup>19</sup>. Необхідно зазначити, що тут йдеться тільки про конституційні повноваження Президента України. Відповідними нормами цього Кодексу також постановлено, що “У випадках, встановлених Конституцією України та законом, особа має право звернутися за захистом цивільного права та інтересу до органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування” (ч. 2 ст. 117). Водночас у контексті дозвільного принципу визначено, що “Орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування здійснюють захист цивільних прав та інтересів у межах, на підставах та у спосіб, що встановлені Конституцією України та законом” (ч. 3 ст. 117). Проте “Рішення, прийняте зазначеними органами щодо захисту цивільних прав та інтересів, не є перешкодою для звернення за їх захистом до суду” (ч. 4 ст. 117). Це означає, що Президент України

---

<sup>18</sup> Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>19</sup> Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

та органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування суттєво відрізняються за рівнем правового статусу щодо захисту цивільних прав та інтересів, у тому числі і щодо сфери послуг. Тут важливо зазначити, що законодавець ще недостатньо визначає імперативну та неімперативну складові компетенції Президента України, органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо захисту цивільних права та інтересів, зокрема щодо сфери послуг.

Отже, у цивільному законодавстві послуги трактуються як певні дії, безпосередньо спрямовані на створення благ для задоволення суспільних потреб. Ці блага є об'єктом цивільних прав і підлягають правовому захисту. Водночас тільки на рівні концептуального висновку можемо стверджувати, що Президент України в силу особливостей конституційного статусу у контексті індетермінаційного принципу (діяння на власний розсуд) має ширші, ніж органи здійснення державної влади, органи здійснення влади в Автономній Республіці Крим або органи здійснення місцевого самоврядування, можливості щодо захисту цивільних прав та інтересів, у тому числі і щодо сфери послуг.

### **1.3. Комунальні послуги: поняття та види**

Комунальні послуги спрямовані на задоволення індивідуальних і колективних, зокрема сімейних, потреб. В Україні дещо неоднозначно трактується саме поняття “комунальні послуги”. По-перше, існує декілька варіантів термінів і класифікації цих послуг. По-друге, немає кодифікації законодавства у сфері комунальних послуг. По-третє, відсутність кодифікації законодавства обумовлює необхідність зміни ставлення до суспільних відносин із сфери комунальних послуг як користувачів цих послуг, так і тих, хто їх виробляє, надає, а також тих, хто їх регулює своїми актами.

З етимологічного аналізу словосполучення “комунальні послуги”, де “комунальні” (фр. commune, від лат. communis – спільний) вказує на вид чогось, зокрема власності, однаковості послуги тощо, а “послуги” – на діяльність чи роботу, спрямовану на задоволення певних інтересів і потреб, логічно доходимо висновку про необхідність відносин сторін, які виконують і споживають певну послугу. Особливість цієї послуги полягає в тому, що вона спільна чи однакова для будь-якого споживача – фізичної або юридичної особи, що споживає таку послугу.

Недостатність розвитку державної політики у сфері комунальних послуг ускладнює питання щодо компетенції у цій сфері держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. З точки зору споживачів, насамперед громадян, це вносить безсистемність у встановленні органами різних видів влади нормативів і цін за послуги та породжує системну безвідповідальність у цій сфері.

Під терміном “комунальні послуги” відповідно до законодавства України, зокрема Житлового кодексу України (ст. 67), необхідно розуміти діяльність, пов’язану з наданням споживачам послуг з водопостачання, водовідведення, газопостачання, електропостачання, постачання теплової енергії та інші послуги<sup>20</sup>.

У Законі України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію” вживаються поняття “квартирна плата” (плата за утримання житла), плата за “комунальні послуги”, до яких належать водо-, тепло-, газопостачання, послуги водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот, а також вживається інтегративне поняття “житлово-комунальні послуги” (ч. 1 ст. 1)<sup>21</sup>. Це трактування житлово-комунальних послуг буквально повторено також і в Постанові Кабінету Міністрів України № 976 від 27 червня 2003 р. “Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги”<sup>22</sup>.

Отже, комунальні послуги – це відносини сторін чи відносини між споживачами і виконавцями щодо задоволення комунальної, тобто “спільної”, чи, інакше кажучи, “однакової” за видом потреби. До таких комунальних – “спільних” потреб належить, насамперед, централізоване постачання, зокрема холодне та гаряче водопостачання, теплопостачання (центральне опалення), водовідведення, газопостачання, електропостачання, вивезення побутового сміття тощо.

---

<sup>20</sup> Житловий кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-X // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>21</sup> Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію: Закон України № 554-IV від 20.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 23. – Ст. 151.

<sup>22</sup> Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 27.06.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Централізованість “комунальних послуг” обумовлює монополізм, тому у цій сфері важливою є імперативна за змістом управлінська та регулятивна роль держави.

#### 1.4. Суб’єкти у сфері комунальних послуг

Поняття “комунальні послуги” обумовлює необхідність чіткого визначення сторін відповідних суспільних відносин. Адже зараз можна стверджувати, що в Україні домінує певне інтуїтивне розуміння сторін у сфері комунальних послуг, а не чітке їх юридичне визначення.

У Законі України “Про захист прав споживачів”<sup>23</sup> терміни, які належать до цієї сфери, вживаються в такому значенні:

– споживач – громадянин, який придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари (роботи, послуги) для власних побутових потреб;

– виробник – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які виробляють товари для реалізації;

– виконавець – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які виконують роботи або надають послуги;

– продавець – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які реалізують товари за договором купівлі-продажу.

Терміни, що вживаються у Правилах надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення<sup>24</sup>, мають таке значення:

– споживач – наймач (власник) квартири (приватного будинку), якому надаються послуги з централізованого холодного та гарячого водопостачання, теплопостачання та водовідведення у житловому фонді та підсобних приміщеннях;

– виконавець – житлово-експлуатаційні та водо-, теплопостачальні, каналізаційні або інші підприємства і організації, які безпосередньо надають споживачеві комунальні послуги. Виконавця послуг у комунальному житловому фонді визначають місцеві державні адміністрації або органи місцевого самоврядування, в інших випадках –

---

<sup>23</sup> Про захист прав споживачів: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 30. – Ст. 379 (В редакції Закону № 3682-ХІІ від 15.12.1993 р. // ВВР. – 1994. – № 1. – Ст. 1).

<sup>24</sup> Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України № 1497 від 30.12.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

власник житлового будинку, об'єднання співвласників будинків тощо. При цьому в одному будинку може бути визначений лише один виконавець окремої послуги;

– виробник послуг – підприємства водопровідно-каналізаційного господарства, комунальної енергетики та інші, що виробляють послуги з водо-, тепlopостачання;

– постачальник послуг – підприємство, що одержує послуги від виробника та постачає їх виконавцеві або споживачеві.

Отже, у сфері комунальних послуг законодавець визначив такі основні особи: споживач, виробник, виконавець і постачальник комунальних послуг. Це означає, що, з одного боку, договірних відносин щодо комунальних послуг є споживач, а з іншого – множина осіб, яких умовно позначимо інтегративним поняттям “власник послуги”.

Тут цілком логічно виникає низка питань, зокрема: Чи виробник, виконавець і постачальник послуг можуть бути однією і тією ж особою? З ким із цих осіб вступає чи зобов'язаний вступити у відносини споживач послуг? Хто може бути позивачем чи відповідачем у відносинах щодо комунальних послуг? На яких засадах будуються відносини між виробником, виконавцем і постачальником послуг?

## 1.5. Питання спорів у сфері комунальних послуг

Не потребує доведення те, що одна сторона, тобто споживачі, згідні з іншою стороною (виробник, виконавець, постачальник) у сфері відносин щодо комунальних послуг, що тепер повсюдно в Україні виступають у ролі позивачів, у тій частині, що повинні оплачувати за фактичні послуги. Найбільш вартісними з комунальних послуг є централізоване холодне та гаряче водопостачання, тепlopостачання (центральне опалення) та водовідведення. Поняття “фактично отримані” та “фактично надані” послуги мають бути тотожні. Це означає, що споживачі повинні оплачувати отриманий “товар” чи, інакшими словами, ефект (суспільне благо), а не тільки будь-яку діяльність чи навіть результат діяльності власника послуги. Ніхто не заперечує проти тривіальної тези про те, що кожен повинен оплатити тільки за той товар, який отримав у межах договірних відносин, у тому числі щодо кількісних, якісних і інших характеристик цього товару. Попри аксіоматичність того, що кожен споживач повинен оплачувати тільки фактично надані якраз йому чи отримані ним послуги, а не їхню потенційну можливість чи тільки здійснення позивачем відповідної діяльності, питання встановлення чи обліку

кількісних і якісних характеристик комунальних послуг в Україні ще далеке до вирішення.

Упродовж багатьох років незалежності України власники комунальних послуг виступають у ролі позивачів, вимагаючи у суді стягнення із споживачів “боргу” за надані послуги. Наприклад, у Львові позивачем з найбільшим числом позовів виступає Львівське міське комунальне підприємство “Львівтеплоенерго” та Львівське міське комунальне підприємство “Львівводоканал”, які відповідно до законодавства України є тільки виробниками відповідних послуг. Тому виникає питання, чи можуть вони бути позивачами у справах до безпосередніх споживачів послуг, насамперед громадян. Для обґрунтування суми позову якраз позивач повинен довести, що саме до квартири споживача ним було фактично поставлено відповідну кількість теплової енергії, холодної та гарячої води, а також обґрунтувати тарифи надання послуг. Проте в основу розрахунків ціни позову покладено нормативи та тарифи, затверджені тими чи іншими органами здійснення виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Важливо те, що ініціаторами відповідних рішень про нормативи та тарифи є ті ж самі виробники послуг! Адже вони готують відповідні проекти рішень та “доводять” їх до виконання.

Про невідповідність фактичного та так званого “нормативного” споживання комунальних послуг йдеться в багатьох документах, зокрема в Постанові Кабінету Міністрів України “Про впровадження засобів обліку витрачання і приладів регулювання споживання води та теплової енергії в побуті” № 483 від 03.07.1995 р. Де зазначено, що: “Існуюча система розрахунків населення за користування водою і тепловою енергією, в основу якої покладено залежність обсягів споживання від розміру житлової площі, кількості мешканців квартири та діаметра трубопроводів, *не відображає фактичних витрат їх у побуті, що значно перевищують санітарно-гігієнічні норми.* Так, фактичне споживання води на одного міського жителя становить 328 л/добу, тоді як у розвинутих країнах цей показник дорівнює 150–240 л/добу” (ч. 3 Вступу)<sup>25</sup>. Про те, що встановлені нормативи перевищують фактичне споживання енергоресурсів, також авторитетно стверджує багато посадових осіб. Наприклад, М. Станішевський, начальник відділу контролю за станом використання паливно-енергетичних ресурсів та

---

<sup>25</sup> Про впровадження засобів обліку витрачання і приладів регулювання споживання води та теплової енергії в побуті: Постанова Кабінету Міністрів України № 483 від 03.07.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).



дисципліни газоспоживання Територіального управління Державної інспекції з енергозбереження по Львівській області, стверджує, що “встановлені нормативи перевищують фактичне використання енергоресурсів на 30 – 50%, що відчутно б’є передусім по кишенях користувачів. Така безконтрольність призводить до зловживань – реалізації електроенергії без офіційних доплат, розкрадань, перевищень показників фактичних потреб у енергоносіях і т. ін. При цьому страждають як і мешканці, так і місцеві бюджети”<sup>26</sup>. Про значне перевищення встановлених нормативів використання теплової енергії їх фактичному використанню стверджував також і міський голова В. Куйбіда<sup>27</sup>, проте як посадова особа у системі органів здійснення місцевого самоврядування не вжив, на наш погляд, необхідних заходів до вирішення цього питання, фактично самоусунувшись від вирішення цього питання в інтересах територіальної громади та членів цієї громади як споживачів. Оцінюючи діяння складу відповідних органів, зокрема згаданих посадових осіб, необхідно було б порушити питання про їхню відповідальність, насамперед про дострокове припинення повноважень в органах здійснення місцевого самоврядування.

Отже, споживачі мають достатньо підстав заперечувати фактично проти будь-якої вказаної позивачем суми позову, якщо ця послуга належним чином не облікована. Адже сума позову у випадку відсутності обліку за кількістю та якістю є оціночною, а не фактичною.

Запровадження приладного обліку та дбайливе використання енергоносіїв є важливим пріоритетним завданням економічної політики держави щодо забезпечення прав і свобод людини. Адже “права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” (ч. 2 ст. 3 Конституції України)<sup>28</sup>. Водночас “держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт ...” (ч. 4 ст. 42 Конституції України).

---

<sup>26</sup> Станішевський М. Без лічильника води – і ні туди і ні сюди // Ратуша. – 2002. – № 10 (970). – 9 берез.

<sup>27</sup> Куйбіда В. Господарюємо ощадливо // Ратуша. – 2002. – № 10 (970). – 9 берез.

<sup>28</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

Отже, це означає, що вимога оплатити належним чином не облікованих послуг спрямована на завдання потенційним споживачам цих послуг матеріальної шкоди. Важливо зазначити, що підприємства водо-, теплопостачання та водовідведення належать, як правило, до комунальної власності, наприклад Львівське міське комунальне підприємство “Львівтеплоенерго” та Львівське міське комунальне підприємство “Львівводоканал” належать до комунальної власності міста Львова. Тому, надаючи відповідні комунальні послуги, власник мав би забезпечити належний облік цих послуг.

Відповідно до чинної Конституції України власники, здійснюючи право власності, повинні додержуватися конституційних положень про те, що “власність зобов’язує”, і вона “не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству” (ч. 3 ст. 13 Конституції України), а також, що “використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства ...” (ч. 7 ст. 41 Конституції України). За своєю сутністю ці конституційні норми є основою зобов’язального аспекту компетенції органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Отже, із системного аналізу положень чинної Конституції України випливає, що право власності накладає на власника обов’язки та тягне за собою відповідальність. А це означає, що власник повинен ефективно використовувати майно, тому ситуація, що склалася з вини власника та надавача комунальних послуг, усвідомлюється як порушення ним цитованих норм чинної Конституції України на шкоду споживачів відповідних послуг.

Первинним щодо регулювання комунальних послуг, зокрема у галузі енергоспоживання, є Закон України “Про енергозбереження”<sup>29</sup>, яким передбачено реалізацію відповідного комплексу питань. На реалізацію державної політики у сфері ресурсозбереження, насамперед водозбереження та енергозбереження, а відтак і захисту прав споживачів, Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, зокрема “Про впровадження засобів обліку витрачання і приладів регулювання споживання води та теплової енергії в побуті”<sup>30</sup> № 483 від

---

<sup>29</sup> Про енергозбереження: Закон України № 74-XII від 01.07.1994 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>30</sup> Про впровадження засобів обліку витрачання і приладів регулювання споживання води та теплової енергії в побуті: Постанова Кабінету Міністрів України № 483 від 03.07.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

03.07.1995 р. та “Програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку витрачання та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996 – 2000 рр.”<sup>31</sup> № 947 від 27.11.1995 р. та інші.

Цілком логічно, що наявність зазначеного законодавства, виступи у засобах масової інформації посадових осіб органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування трактуються споживачами як те, що власник якнайшвидше виконає свій обов’язок щодо наведення порядку у сфері обліку надання нам послуг. Проте, на наш погляд, в Україні, зокрема у Львові, практичних заходів у контексті цих питань щодо захисту прав споживачів комунальних послуг до цього часу не було проведено. Мається на увазі, що приладів обліку власник, як правило, не встановлює. Така бездіяльність органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, які водночас здійснюють функції власника, видається нам упередженою та спрямованою на звуження змісту та обсягу прав і свобод громадян. Адже впродовж часу, що минув від прийняття зазначених нормативно-правових актів, власник міг знайти шляхи вирішення цього питання з огляду на інтереси споживача. Як вихід із цієї ситуації власник міг би в межах договірних відносин отримати кредит, зокрема від самих споживачів, на встановлення необхідних приладів обліку, погашаючи його шляхом надання послуг. Проте діяльність власника з мовчазної згоди органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб в умовах недостатньої активності громадського сектору видається неефективною та упередженою. Це, своєю чергою, спричинило ситуацію “міфічної заборгованості” в Україні за “надані”, проте належним чином не обліковані, комунальні послуги.

Викладене підтверджує поширену думку про те, що власник, зокрема відповідні теплокомуненерго та водоканали, не зацікавлені в наведенні порядку щодо обліку наданих послуг споживачам. Водночас така ситуація спонукає нас до цілком логічної думки, що це можуть бути корисливі та корупційного змісту діяння уповноважених власником осіб в угоду інших зацікавлених осіб, зокрема постачальників енергоносіїв тощо. Адже встановлення нормативів і тарифів, що

---

<sup>31</sup> Програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку витрачання та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996 – 2000 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 947 від 27.11.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

перевищують фактичне використання ресурсів, зокрема енергоресурсів, вигідне як власнику, так і його контрагентам для отримання нічим необґрунтованих прибутків. Це також усвідомлюється нами як корисливе використання монопольного становища та незаконне посягання на права споживачів, тому що специфіка проживання у багатоквартирних будинках практично не залишає для них можливості вибору на ринку аналогічних послуг.

Отже, власник, органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування, їх посадові особи самоусунулися від ефективного вирішення цього питання, тому споживачі вирішують його у доступних формах. Зокрема, не проводять відповідних платежів тощо!

Завищуючи ціни за немов би то надані послуги, власник завдавав у минулому і, подаючи позовні заяви, має намір завдати відповідним споживачам матеріальну шкоду.

Невиконання власником комунальних послуг своїх обов'язків в частині їх обліку є для споживачів підставою, на наш погляд, не визнавати своєї вини щодо оплати не облікованих ним комунальних послуг. Водночас це є підставою того, щоб споживачі усвідомлювали себе потерпілою стороною, адже впродовж багатьох років вони оплачували упереджену бездіяльність власника комунальних послуг і органів здійснення влади, їх посадових осіб.

Отже, "розрахункова" ціна позову, визначена власником, і обвинувачення ним споживачів у нанесенні збитків ґрунтуються тільки на припущеннях про немов би то отриману споживачем послугу, тому є сумнівними щодо доведеності та відповідно до конституційного положення про те, що "усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь" (ч. 3 ст. 62 Конституції України), та іншого конституційного положення про те, що "кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань" (ч. 5 ст. 55), які споживачами можуть не визнаватися. Водночас, триваюча упереджена бездіяльність власника усвідомлюється нами як те, що тільки зверненням до суду споживачі зможуть захистити свої права та зобов'язати власника належним чином вести облік наданих послуг, обґрунтовувати тарифи та зрештою укласти з усіма споживачами належний договір про побутове обслуговування.

Доцільно зазначити, що власник послуг, який є позивачем, як правило, пафосно трактує заборгованість будь-якої сім'ї у контексті загрозливої ситуації з енергозбереженням галузей національної

економіки. Проте у контексті викладеного це видається нічим іншим, як корисливим обманом, адже явна безгосподарність та безвідповідальність з одночасним завищенням нормативів і тарифів на комунальні послуги – це пряма загроза виживанню конкретної людини та сім'ї. Тому немає потреби власнику комунальної послуги прикриватися відрахуваннями до бюджету держави та благополуччям паливно-енергетичного комплексу України, а необхідно укласти належні договори про побутове обслуговування з кожним споживачем відповідно до засад правової держави.

На підставі наведеного, а також відповідно до статті 56 чинної Конституції України про те, що “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” та частини 3 статті 8 чинної Конституції України про те, що “норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується”, вважаємо, що споживачі можуть вирішувати питання неправомірних дій у сфері комунальних послуг у судовому порядку. Громадяни також мають право оскаржити в суді неправомірні дії державних органів, підприємств та інших юридичних і фізичних осіб та вимагати відшкодування завданих їм збитків у випадках реалізації їм товарів та послуг з порушенням вимог законодавства по цінах (ч. 2 ст. 5)<sup>32</sup>. Це означає, що громадяни можуть вимагати у судовому порядку:

1. Зобов'язати власника комунальної послуги обґрунтовувати ціну позову та факт подачі конкретному споживачеві послуги (теплової енергії, води, газу тощо) в натурі за кількістю та якістю.

2. Зобов'язати споживача розкрити структуру тарифу. Водночас показати ціну, за якою власник комунальної послуги закуповує енергоресурси (природний газ, електроенергія тощо).

3. Зобов'язати власника комунальної послуги в рахунок вартості наданих послуг зараховувати суми дольової участі споживачів, що внесені ними за встановлення будинкових чи квартирних приладів обліку комунальних послуг (якщо громадяни самостійно встановили такі прилади обліку).

---

<sup>32</sup> Про ціни і ціноутворення: Закон України № 507-XII від 03.12.1990 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

4. З метою уникнення подальших непорозумінь щодо обслуговування встановлених самостійно одноособово чи з дольовою участю споживачів приладів обліку зобов'язати власників комунальних послуг прийняти їх на баланс з компенсацією споживачам їх коштів.

Отже, зараз предметом спору щодо комунальних послуг є, насамперед, питання кількісного їх обліку, проте згодом, на наш погляд, із вирішенням питань кількісного обліку споживання виникне питання про якість цих послуг. Це означає, що з метою випередження можливих конфліктів, діючи в інтересах споживачів комунальних послуг, органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування мають вирішувати і це питання.

## 1.6. Державна політика у сфері комунальних послуг

Створення ефективного ринкового механізму функціонування житлово-комунального господарства з метою підвищення рівня обслуговування споживачів має здійснюватися шляхом поступового запровадження економічно обґрунтованих цін і тарифів на житлово-комунальні послуги на основі реальної вартості цих послуг з одночасним реформуванням галузі<sup>33</sup>.

Основними напрямками прискорення реформування житлово-комунального господарства, спрямованими на здешевлення вартості та підвищення якості житлово-комунальних послуг, забезпечення прозорості встановлення тарифів на ці послуги, збільшення джерел їх фінансування при забезпеченні гарантій для соціально незахищених верств населення, відповідно до Указу Президента України "Про прискорення реформування житлово-комунального господарства" № 1351/99 від 19.10.1999 р., є: поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища; удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпеченням їх правового захисту; реформування системи фінансування житлово-комунального господарства.

Відповідно до основних напрямів прискорення реформування житлово-комунального господарства, схвалених Указом Президента

---

<sup>33</sup> Про прискорення реформування житлово-комунального господарства: Указ Президента України № 1351/99 від 19.10.1999 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

України № 1351/99 від 19.10.1999 р.<sup>34</sup>, в аспекті державної політики передбачено також вжити заходів до безумовного забезпечення прав споживачів на встановлення сертифікованих в Україні приладів обліку споживання газу, холодної та гарячої води, приладів регулювання та обліку тепла, а також завершити упродовж 2000 р. формування нормативної бази для переходу до економічно обґрунтованих тарифів на послуги, що надаються підприємствами житлово-комунального господарства, забезпечивши при цьому захист інтересів населення.

З метою поліпшення умов для забезпечення господарювання підприємств комунального господарства на принципах самофінансування, стимулювання енергозбереження та зниження витрат, упровадження конкурсних засад у наданні послуг і підвищенні їх якості Кабінет Міністрів України постановив<sup>35</sup>:

1. Надати право визначення розмірів відшкодування населенням фактичної вартості комунальних послуг та термінів їх запровадження Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям.

2. Установити, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації під час визначення тарифів на комунальні послуги керуються таким:

– зміна тарифів у разі відшкодування населенням фактичної вартості послуг повинна здійснюватися лише за умови економічного їх обґрунтування з урахуванням забезпечення економії та раціонального використання природних і енергетичних ресурсів, зниження витрат на послуги та підвищення їх якості;

– у разі збереження різниці між фактичною вартістю послуг та оплатою їх населенням обсяг коштів на її покриття визначається, виходячи з можливостей місцевих бюджетів з поданням обґрунтованої інформації з цього питання Міністерству економіки та Міністерству фінансів.

У контексті державної політики у сфері комунальних послуг законами України можуть регулюватися також питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших

---

<sup>34</sup> Про прискорення реформування житлово-комунального господарства: Указ Президента України № 1351/99 від 19.10.1999 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>35</sup> Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України № 1168 від 28.10.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

органів державної влади або органів місцевого самоврядування. Це випливає з частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить “визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики”. Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу. Засади внутрішньої і зовнішньої політики – це відправні ідеї, основні принципи стратегічної лінії діяльності держави у названих сферах. Вони є базою для проведення політики органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України.

Цінова політика, тобто стратегія держави щодо встановлення і зміни цін, є однією із складових частин внутрішньої економічної та соціальної політики держави. Конституційне повноваження Верховної Ради України на визначення засад цієї політики реалізоване нею, зокрема, у Законі України “Про ціни і ціноутворення” (далі – Закон), який сформулював основні принципи встановлення та застосування цін і тарифів та організації контролю за їх дотриманням на території України.

Відповідно до статті 3 цього Закону політика ціноутворення в Україні спрямована, зокрема, на забезпечення:

- рівних економічних умов і стимулів для розвитку всіх форм власності;
- збалансованого ринку засобів виробництва, товарів та послуг;
- розширення сфери застосування вільних цін;
- створення необхідних економічних гарантій для виробників;
- орієнтації цін внутрішнього ринку на рівень світового ринку;
- соціальних гарантій, насамперед для низькооплачуваних і малозабезпечених громадян, включаючи систему компенсаційних виплат, внаслідок зростання цін і тарифів та ін.

Незважаючи на те, що зазначений Закон було прийнято 3 грудня 1990 р., тобто до ухвалення чинної Конституції України, визначені ним засади політики ціноутворення не суперечать її положенням. Про це свідчить, зокрема, той факт, що Верховна Рада України, вносячи зміни до деяких статей Закону України “Про ціни і ціноутворення”, вже після набуття чинності Конституцією України (законами України від



18 листопада 1997 р. та від 5 березня 1998 р.) не змінила основних принципів політики ціноутворення, визначених статтею 3 цього Закону.

Згідно зі статтею 4 Закону України “Про ціни і ціноутворення” забезпечення здійснення державної політики цін, визначення переліку продукції, товарів і послуг, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи на які затверджуються відповідними органами виконавчої влади, визначення повноважень органів виконавчої влади в галузі встановлення і застосування цін (тарифів), а також по контролю за цінами (тарифами) покладено на Кабінет Міністрів України. Ці повноваження Кабінету Міністрів України у сфері ціноутворення відповідають пункту 3 статті 116 Конституції України, відповідно до якого Кабінет Міністрів України “забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики”. Забезпечення проведення цінової політики Кабінетом Міністрів України означає реалізацію ним визначених названим Законом України основних начал встановлення та застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними.

Окрім Кабінету Міністрів України, регулювання цін і тарифів здійснюють також інші органи здійснення виконавчої влади, зокрема Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг віднесено до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, що цілком узгоджується зі статтею 143 Конституції України, яка визначає повноваження територіальних громад та їх органів. Із Конституції України (статті 137, 138) випливає також відповідне повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Проте не можна визнати переконливим посилення прихильників “всеваддя” рад на те, що компетенція щодо прийняття рішення у сфері комунальних послуг органом місцевого самоврядування, зокрема виконавчим органом місцевої ради, в межах його повноважень, передбачених відповідним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>36</sup>), є його винятковою компетенцією.

---

<sup>36</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).

Згідно з пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України тільки чи в редакції законодавця “виключно” законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення загалом політики соціального захисту не належить до виняткових повноважень органів здійснення місцевого самоврядування. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення, відповідно до пункту 3 статті 116 Конституції України, здійснюється Кабінетом Міністрів України в порядку і межах, визначених законодавством.

Отже, одноособово приймаючи рішення про встановлення ціни на комунальні послуги, органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі комітети відповідних рад, виходять за межі повноважень, визначених законодавством України, зокрема Конституцією України, Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, а також відповідними постановами Кабінету Міністрів України, і втрутились у повноваження органів здійснення виконавчої влади, чим порушили статті 6 і 19 Конституції України.

### **1.7. Державне регулювання комунальних послуг в аспекті обмеження монополізму**

Державна політика у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб'єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, відповідно до Закону України “Про захист економічної конкуренції” (далі – Закон) (ч. 1 ст. 4), здійснюється уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами адміністративно-господарського управління та контролю<sup>37</sup>. Суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю, відповідно до цього Закону (ч. 2 ст. 4), зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію. Цим Законом (ч. 3 ст. 4) визначено також, що державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів

<sup>37</sup> Про захист економічної конкуренції: Закон України № 2210-III від 11.01.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravc/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravc/new).

суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України.

Що ж до монопольного (домінуючого) становища суб'єкта господарювання, то у Законі України "Про захист економічної конкуренції" (ст. 12) визначено, що:

"1. Суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо:

– на цьому ринку у нього немає жодного конкурента;

– не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

2. Монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 відсотків, якщо він не доведе, що зазнає значної конкуренції.

3. Монопольним (домінуючим) також може бути визнане становище суб'єкта господарювання, якщо його частка на ринку товару становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

4. Вважається, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених частиною першою цієї статті.

5. Монопольним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови:

– сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50 відсотків;

– сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 відсотків – і при цьому вони не доведуть, що стосовно них не виконуються умови частини четвертої цієї статті".

Зловживанням монопольним (домінуючим) становищем на ринку, відповідно до Закону України "Про захист економічної конкуренції" (ч. 1 ст. 13), 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, зокрема обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання, або ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку”.

Діяння (дії чи бездіяльність) суб'єкта господарювання, який займає монопольне (домінуюче) становище на ринку, повинні кваліфікуватися на предмет зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку. Тому законодавець визначив, що “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;

3) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою або згідно з торговими та іншими чесними звичаями у підприємницькій діяльності не стосуються предмета договору;

4) обмеження виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим суб'єктам господарювання, покупцям, продавцям;

5) часткова або повна відмова від придбання або реалізації товару за відсутності альтернативних джерел реалізації чи придбання;

6) суттєве обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання на ринку без об'єктивно виправданих на те причин;

7) створення перешкод доступу на ринок (виходу з ринку) чи усунення з ринку продавців, покупців, інших суб'єктів господарювання”.

В аспекті упередження зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку необхідно розглядати також забороняючу норму Закону України “Про захист економічної конкуренції” (ст. 16), викладену в такій редакції: “Органам влади та органам місцевого самоврядування забороняється делегування окремих владних повноважень об'єднанням, підприємствам та іншим суб'єктам господарювання, якщо це призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції”.

З метою забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів у Законі України "Про природні монополії"<sup>38</sup> (далі – Закон) визначено правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають на товарних ринках України, які перебувають у стані природної монополії, та на суміжних ринках за участю суб'єктів природних монополій.

Відповідно до Закону України "Про природні монополії" (далі – Закон) (ч. 1 ст. 1)<sup>39</sup> природна монополія – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є ефективнішим за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги).

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у відповідних сферах, які визначені у Законі України "Про природні монополії", здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій. Ці комісії утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. Законодавець, визначаючи організаційно-правовий статус національних комісій регулювання природних монополій, постановив, що вони є центральними органами виконавчої влади із спеціальним статусом, які утворюються та ліквіднуються Президентом України (ст. 11 цього Закону). Комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Для здійснення своїх повноважень комісії можуть створювати та ліквідовувати свої територіальні органи, які діють на підставі положень, що затверджуються комісіями. Комісії складаються з Голови комісії та не менше двох членів комісії, яких призначає за поданням Прем'єр-міністра України на посади та припиняє їх повноваження на цих посадах Президент України.

---

<sup>38</sup> Про природні монополії: Закон України № 1682-III від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

<sup>39</sup> Про природні монополії: Закон України № 1682-III від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

Основними завданнями комісії відповідно до статті 12 Закону є:

- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій;
- сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дасть можливість ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках;
- формування цінової політики у відповідній сфері регулювання;
- сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Комісії відповідно до покладених на них завдань (ст. 13 Закону):

- 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;

- подають відповідним державним органам пропозиції щодо укладання державних контрактів, розробки стандартів і показників якості товарів і послуг та пропозиції щодо регулювання інвестиційних процесів у сферах природних монополій;

- складають і ведуть реєстри суб'єктів природних монополій, діяльність яких регулюється відповідно до цього Закону;

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

- інформують громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність і діяльність суб'єктів природних монополій;

- публікують щорічні доповіді про результати своєї діяльності та діяльності суб'єктів природних монополій;

– передають до відповідних державних органів матеріали про порушення чинного законодавства;

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

Національні комісії регулювання природних монополій відповідно до Закону України “Про природні монополії” мають право (ст. 14):

– отримувати документи, статистичну та іншу інформацію про діяльність суб’єктів природних монополій, необхідні для здійснення покладених на них функцій;

– приймати в межах своєї компетенції у порядку, встановленому положеннями про комісії, рішення, що є обов’язковими для виконання суб’єктами природних монополій;

– приймати рішення про накладання штрафів на суб’єктів природних монополій у випадках, передбачених цим Законом;

– складати протоколи про порушення посадовими особами суб’єктів природних монополій законодавства про природні монополії відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– застосовувати у встановленому законом порядку відповідні санкції до суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, за порушення ними умов та правил здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій та на суміжних ринках (ліцензійних умов);

– приймати з питань, що належать до їх компетенції, нормативні акти, контролювати їх виконання;

– встановлювати для суб’єктів природних монополій у порядку, визначеному комісіями, вимоги щодо здійснення ними підприємницької діяльності, яка не належить до сфери природних монополій, у разі, якщо ця діяльність має вплив на ринок, що перебуває у стані природної монополії;

– звертатися до суду з відповідними позовними заявами у разі порушення суб’єктами природних монополій та суб’єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, норм цього Закону.

У випадках, встановлених законом, регулювання діяльності суб’єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Якщо діяльність суб’єктів природних монополій, яка підлягає регулюванню згідно з Законом України “Про природні монополії”, спрямована на задоволення потреб окремого регіону, то функції

регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, визначені цим Законом, можуть бути делеговані в установленому порядку Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям з наданням їм відповідних повноважень.

Із тих сфер, у яких відповідно до Закону України "Про природні монополії" (ст. 5) регулюється діяльність суб'єктів природних монополій, які належать до сфери комунальних послуг, необхідно віднести діяльність у таких сферах:

- передачі та розподілу електричної енергії;
- централізованого водопостачання та водовідведення;
- централізованого постачання теплової енергії.

Перелік суб'єктів природних монополій складається та ведеться Антимонопольним комітетом України відповідно до його повноважень.

До суміжних ринків, які водночас належать до сфери комунальних послуг, що регулюються відповідно до Закону України "Про природні монополії" (ст. 6), належать:

- постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом;
- постачання електричної енергії;
- 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).

Діяльність суб'єктів природних монополій у визначених сферах, а також діяльність суб'єктів господарювання на суміжних ринках підлягає ліцензуванню відповідно до закону.

Предметом регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з Законом України "Про природні монополії" (ст. 8) 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.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів (ч. 1. ст. 9 Закону):

- гласності та відкритості процедур регулювання;



- регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії;
- самоокупності суб'єктів природних монополій;
- стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них;
- забезпечення захисту прав споживачів.

Важливо те, що відповідно до Закону України “Про природні монополії” (ч. 3 ст. 9) органи, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, при прийнятті рішень щодо такого регулювання враховують інформацію про діяльність суб'єкта природної монополії, надану об'єднаннями споживачів, суб'єктами природних монополій, іншими зацікавленими особами.

Суб'єкти природних монополій зобов'язані дотримуватися встановленого порядку ціноутворення, стандартів і показників безпеки та якості товару, а також інших умов та правил здійснення підприємницької діяльності, визначених у ліцензіях на здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій та на суміжних ринках.

За вчинення протиправних діянь суб'єкти природних монополій та їх посадові особи несуть відповідальність. Так, посадові особи суб'єктів природних монополій несуть адміністративну відповідальність за невиконання або несвоєчасне виконання рішень органів, які регулюють діяльність суб'єктів природних монополій, ненадання чи несвоєчасне надання інформації цим органам або надання завідомо недостовірних даних у порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Водночас прибуток, одержаний суб'єктами природних монополій у результаті порушення норм Закону України “Про природні монополії”, вилучається в судовому порядку до Державного бюджету України.

Виручка, одержана суб'єктами природних монополій у результаті порушення, встановленого 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 Закону України “Про природні монополії”, підлягають відшкодуванню у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

Важливо те, що відповідно до норм статей 55 і 56 Конституції України у Законі України “Про природні монополії” також визначено (ст. 20), що:

“1. Збитки, завдані в результаті прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів, які регулюють діяльність суб’єктів природних монополій, що порушують норми цього Закону, підлягають відшкодуванню у порядку, передбаченому цивільним законодавством України.

2. Посадові особи органів, які регулюють діяльність суб’єктів природних монополій, за невиконання або неналежне виконання посадових обов’язків, у тому числі за розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю, несуть відповідальність у порядку, визначеному законами України”.

З викладеного випливає, що для ринку комунальних послуг притаманним є монополізм. Це означає, на ринку комунальних послуг конкуренція у безпосередньому розумінні цього поняття фактично відсутня.

Отже, в аспекті концепції розвитку державної політики у сфері економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб’єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, питання конкуренції у сфері комунальних послуг необхідно розглядати в суттєво іншому аспекті, а саме як конкуренцію за право надавати такі послуги.

## ***Висновки до розділу 1***

1. Поняття “послуга” в науці та практиці означає вид економічної діяльності, яку може здійснювати будь-яка особа – фізична чи юридична. Проте сутність цього поняття сприймається скоріше на “інтуїтивному” рівні усвідомлення, тому потребує розвитку та встановлення ознак, за якими конкретну діяльність можна кваліфікувати як послугу.

2. Будь-яка держава, а точніше правляча ідеологія, зацікавлена у тому, щоб представити, проголосити, задекларувати, завуалювавши владну діяльність “службою” чи діяльністю “слуг”, який “служачи” надає такі собі управлінські, адміністративні тощо “послуги”. Проте домінантою держави та державного управління є здійснення відповідної (державної) влади, сутність якої проявляється в імперативності діянь. Якраз владну діяльність некоректно пов’язувати з будь-якими загальними поняттями, у тому числі і з поняттям “послуга”, у змісті якого, в аспекті нашої концепції, домінує “свобода”, обумовлюючи договір, тобто волевиявлення сторін.

3. За певних обставин держава не те, що може, а зобов'язана своєю присутністю через відповідні організаційні форми впливати на ринок послуг, зокрема освітніх, охорони здоров'я, комунальних тощо. Проте в аспекті суспільних реформ, насамперед політичної, конституційної та адміністративної, актуальним є питання зміни ідеології погляду на здійснення публічної влади та окремих її видів, відповідної їй публічної служби та її видів якраз у суто владному, а не в управлінському контексті.

4. У загальному розумінні послуга – це дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добрість, прислуга, чемність, служба. У такому трактуванні фактично будь-яку діяльність можна вважати послугою. Широке трактування будь-якого поняття, зокрема поняття “послуга”, виводить нас за межі предметної області дослідження, тим самим розмиваючи його характерні ознаки. Це означає, що конкретика наукового дослідження актуалізує потребу якраз предметного чи вузького поняття. Вузьке розуміння будь-якого поняття, зокрема й поняття “послуга”, має виокремити якраз найбільш характерні ознаки предмету розгляду.

У концептуальному загально-напрямному трактуванні послуга – це суспільні договірні відносини, що виникають з приводу діяльності чи роботи, виконуваної на задоволення потреб споживача, який є однією із сторін цих відносин. Розвиваючи це поняття в аспекті такої договірної концепції, уточняємо, що послуга – це дії або здійснення певної діяльності як вирішення питання в межах договірних відносин щодо задоволення потреб зацікавленої сторони чи споживача.

5. В аспекті “договірної” концепції трактування поняття “послуга” щодо здійснення публічної влади та окремих її видів, відповідної цій владі публічної служби та її видів є у своїй сутності альтернативним поняттям, в основі якого є імперативність, зокрема реординаційність відносин, а не договір як волевиявлення сторін. Інакше кажучи, в діяннях органів здійснення публічної влади, насамперед органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, домінує імператив і дозвіл, а в діяннях усіх інших осіб чи то фізичних чи то юридичних – заборона. Водночас для перших чи, інакше кажучи, суб'єктів спеціальної компетенції це обумовлює “обов'язок”, а для всіх інших чи, іншими словами, суб'єктів загальної компетенції – “свободу”.

6. У цивільному законодавстві послуги трактуються як певні дії, безпосередньо спрямовані на створення благ для задоволення суспільних потреб. Ці блага є об'єктом цивільних прав і підлягають

правовому захисту. Водночас тільки на рівні концептуального висновку можемо стверджувати, що Президент України в силу особливостей конституційного статусу у контексті індетермінаційного принципу (діяння на власний розсуд) має ширші, ніж органи здійснення державної влади, органи здійснення влади в Автономній Республіці Крим або органи здійснення місцевого самоврядування, можливості щодо захисту цивільних прав та інтересів, у тому числі і щодо сфери послуг.

7. Комунальні послуги – це відносини сторін чи точніше – відносини між споживачами і виконавцями щодо задоволення комунальної, тобто “спільної”, чи, інакше кажучи, “однакової” за видом потреби. До таких комунальних – “спільних” потреб належить, насамперед, централізоване постачання, зокрема холодне та гаряче водопостачання, тепlopостачання (центральне опалення), водовідведення, газопостачання, електропостачання, вивезення побутового сміття тощо.

8. Відповідно до законодавства до сфери комунальних послуг необхідно віднести такі види діяльності:

- передачі та розподілу електричної енергії;
- централізованого водопостачання та водовідведення;
- централізованого постачання теплової енергії.

Діяльність суб’єктів природних монополій у визначених сферах, а також діяльність суб’єктів господарювання на суміжних ринках підлягає ліцензуванню відповідно до закону.

9. Для ринку комунальних послуг притаманним є монополізм. Це означає, що конкуренція у безпосередньому розумінні цього поняття на ринку комунальних послуг фактично відсутня. Тому в аспекті концепції розвитку державної політики у сфері економічної конкуренції та обмеження монополізму в господарській діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки суб’єктів господарювання, які сприяють розвитку конкуренції, питання конкуренції у сфері комунальних послуг необхідно розглядати в суттєво іншому аспекті, а саме як конкуренцію за право надавати такі послуги.

10. Як вихід із так званої “критичної” ситуації на ринку комунальних послуг власник міг би в межах договірних відносин отримати кредит, зокрема від самих споживачів на встановлення необхідних приладів обліку, погашаючи його шляхом надання послуг. Проте діяльність власника з мовчазної згоди органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб в умовах недостатньої активності громадського сектору

видається неефективною та упередженою і, своєю чергою, спричинили ситуацію “міфічної заборгованості” в Україні за “надані”, проте належним чином не обліковані комунальні послуги.

11. Одноосібно приймаючи рішення про встановлення ціни на комунальні послуги, органи місцевого самоврядування, зокрема виконавчі комітети відповідних рад, виходять за межі повноважень, визначених законодавством України, зокрема Конституцією України, Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, а також відповідними постановами Кабінету Міністрів України, і втруtilись у повноваження органів здійснення виконавчої влади, чим порушили статті 6 і 19 Конституції України.

12. Відповідно до концепції правової держави тільки законами України визначаються основи соціального захисту. Здійснення загалом політики соціального захисту не належить до виняткових повноважень органів здійснення місцевого самоврядування. Як і політика ціноутворення, політика соціального захисту є складовою частиною внутрішньої соціальної політики держави, і забезпечення її проведення здійснюється Кабінетом Міністрів України в порядку і межах, визначених законодавством.

13. Президент України та органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування суттєво відрізняються за рівнем правового статусу щодо захисту цивільних прав та інтересів, у тому числі і щодо сфери послуг. Тут важливо зазначити, що законодавець ще недостатньо визначає імперативну та неімперативну складові компетенції Президента України, органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо захисту цивільних права та інтересів, зокрема щодо сфери послуг.

# КОМПЕТЕНЦІЯ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

## 2.1. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: зміст поняття

Процес суспільного реформування, зокрема політичної, конституційної, адміністративної тощо реформ, так чи інакше зводиться до розвитку функціональної та інституційної структури здійснення влади. Можна стверджувати, що для сучасного розвитку наукової думки аксіоматичним є те, що ця структура має відповідати антизурпаційному принципу та утверджувати і забезпечувати права й свободи людини. Якраз у контексті поняття України як демократичної, соціальної, правової держави права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності. Будь-яка діяльність дєздатної особи є відповідальною, тому у контексті цього держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Концептуально це закріплено у відповідних нормах Основного Закону, де поняття “держава” як певна організаційна форма включає інституційну структуру здійснення відповідної влади, до якої належать органи здійснення державної влади<sup>40</sup>. Водночас в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, яке також як певна організаційна форма включає свою інституційну структуру здійснення відповідної влади, до якої належать органи здійснення місцевого самоврядування. Загалом ця інституційна структура органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб зобов’язана утверджувати і забезпечувати права і свободи людини. У цьому аспекті виникає питання про межу компетенції як систем цих органів, так і кожного з елементів цих систем, насамперед органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. У розмежуванні компетенції в частині поняття “остаточного рішення” актуальним є питання його мотивації, зокрема у контексті поняття “справедливість”<sup>41</sup>. Адже можливі ситуації,

---

<sup>40</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ “АФША”, 2003. – С. 56.

<sup>41</sup> Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – С. 25 – 30.

коли рішення органів здійснення того чи іншого виду влади чи їх посадових осіб формально будуть законними, проте “несправедливими” чи, інакше кажучи, є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами. Якраз у цих випадках так званої “суспільної необхідності” питання про зміну чи навіть скасування таких актів з мотивів законності не можуть бути порушені та вирішені у судовому порядку.

Питання про межі компетенції органів здійснення влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець з цілком об’єктивних причин не може раз і назавжди закріпити ці межі, адже розвиток суспільних відносин часто породжує нові питання, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування компетенцій органів здійснення влади. З іншого боку, не доцільно також покласти вирішення усіх питань зі сфери комунальних послуг на органи здійснення влади вищого підпорядкування, зокрема центральні органи здійснення виконавчої влади. Адже як законодавець, так і органи здійснення влади вищого підпорядкування, зокрема центральні органи здійснення виконавчої влади, не повинні займатись окремими питаннями місцевого чи територіального значення. Окремі питання місцевого значення від імені органів здійснення виконавчої влади повинні здійснювати органи здійснення виконавчої влади на місцях, зокрема місцеві державні адміністрації як органи здійснення виконавчої влади в областях і районах.

Питання про компетенційне розмежування місцевих державних адміністрацій і органів здійснення місцевого самоврядування виникають також і тому, що ці органи часто або самоусуваються від вирішення питань, або створюється ситуація “конфлікту інтересів”, коли вони вступають у конфлікти між собою через різне розуміння компетенційної межі.

У науковій літературі питання компетенції дискутується вже тривалий час, проте і зараз немає єдиного підходу до питання про визначення компетенції органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Додин Е. О. Отделы и управления исполкомов местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1971. – С. 36; Авер’янов В. Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМІ”, 1999. – С. 69 – 73.

Саме слово “компетенція” дещо відмінно трактується різними авторами. Наприклад, у С. Локшиної компетенція (латинською *competentia* – відповідність, співрозмірність) – коло повноважень певної установи або особи<sup>43</sup>. У “Словнику іншомовних слів” поняття “компетенція” (латинською *competentia* – належність за правом) трактується як сукупність повноважень (прав і обов’язків) державного або громадського органу, службової особи, що встановлюється законом, статутом даного органу або іншими нормативними актами<sup>44</sup>. У довіднику юридичної термінології компетенція (латинською *competentia*, від *compeo* – взаємно прагну; відповідаю; підходжу) – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов’язків державного органу або посадової особи, що визначаються конституцією<sup>45</sup>.

Компетенція відділів і управлінь виконкомів, на думку Е. Додіна, – це розуміє “коло питань господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва, віднесених повністю або частково до їх відання, а також їх права і обов’язки у вирішенні кожного з цих питань”<sup>46</sup>. За визначенням Б. Лазарева, компетенція органу управління – це “система його повноважень, т-то суб’єктивних прав і обов’язків особливого роду ...”<sup>47</sup>. Де “особливий рід” прав і обов’язків, на думку В. Авер’янова, полягає в тому, що вони спрямовані на реалізацію не будь-якої, а саме профілюючої (основної), тобто управлінської діяльності органу<sup>48</sup>. Компетенція трактується також як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством і іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов. – М.: Советская Энциклопедия, 1968. – С. 147.

<sup>44</sup> Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН Української РСР О. С. Мельничука. – К., 1985. – С. 431.

<sup>45</sup> Головченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія: Довідник. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 72.

<sup>46</sup> Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1971. – С. 36.

<sup>47</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 27.

<sup>48</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наук. думка, 1979. – С. 10.

<sup>49</sup> Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 59.



Структуруючи “компетенцію” як правове поняття, деякі автори виокремлюють у ньому три основні компоненти – предмет відання, права і обов’язки<sup>50</sup>, де поняття “предмет відання” потребує окремого тлумачення. Щодо цього поняття в юридичній літературі висловлено неоднозначне трактування, зокрема К. Шеремет трактує предмет відання як певні суспільні відносини, в яких орган держави компетентний<sup>51</sup>, Б. Лазарев – як галузі й сфери громадського життя, в яких діє орган держави<sup>52</sup>, а Л. Григорян – як коло питань, які він повинен вирішувати<sup>53</sup>. Проте С. Козлова висловлює протилежну точку зору, стверджуючи, що неправомірно включати до складу компетенції як правового інституту предмети відання у викладеному розумінні, бо останні не є правовими елементами<sup>54</sup>.

Є також праці, в яких перелік зазначених компонентів доповнюється ще іншими, наприклад Л. Коваль до цих компонентів включає також поняття територіальних меж діяльності кожного окремого органу<sup>55</sup>, В. Губачиков поряд з основними повноваженнями до складу компетенції включає також основні завдання державного органу, його функції<sup>56</sup>, І. Бачило також вважає, що функції є складовими елементами компетенції і визначають “що” робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. – К.: Наук. думка, 1973. – С. 48; Половінська Г. Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 148 – 153.

<sup>51</sup> Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1963. – С. 13.

<sup>52</sup> Лазарев Б. М. О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 43.

<sup>53</sup> Григорян А. Л. Советы – органы власти и народного самоуправления. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 87.

<sup>54</sup> Козлова С. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 100, 101.

<sup>55</sup> Коваль Л. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – С. 28.

<sup>56</sup> Губачиков В. И. О понятии компетенции органов внутренних дел автономной республики // Вестник Московского университета. – 1970. – № 6. – С. 59. – (Серія “Право”).

<sup>57</sup> Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 52 – 54.

Конструюючи загальне поняття компетенції, один із авторів підручника з адміністративного права (В. Манохін) вважає, що вона має нормативне спрямування і включає такі основні елементи: завдання, функції, права і обов'язки, форми і методи роботи органа державного управління<sup>58</sup>. Проте, на думку Б. Лазарєва, елементами компетенції органа управління є не самі функції як такі, а покладені на нього загальні права, обов'язок виконувати певні функції, та комплекс конкретних повноважень (прав і обов'язків), що необхідні для реалізації цих функцій<sup>59</sup>. Провівши більш ґрунтовний аналіз цього питання, В. Авер'янов дійшов суттєво іншого висновку про те, що функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. Таким чином, на думку В. Авер'янова, за своєю сутністю компетенцію необхідно розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних, або статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень<sup>60</sup>.

Проблему компетенції органів виконавчої влади, за твердженням О. Крупчана, необхідно розглядати під кутом зору, що випливає зі зміни суспільного призначення органів виконавчої влади, оскільки вони покликані насамперед забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, відстоювати інтереси особи, суспільства, а вже потім інтереси держави<sup>61</sup>. До визначення компетенції органу виконавчої влади, за твердженням цього автора, можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Це усталене в минулому визначення, на думку О. Крупчана, має бути доповнене

---

<sup>58</sup> Советское административное право: Учебник / Под ред. В. М. Манохина. – М.: Юридическая литература, 1977. – С. 81 – 83.

<sup>59</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 101, 102.

<sup>60</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наук. думка, 1979. – С. 57 – 60; Авер'янов В. Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. – С. 71.

<sup>61</sup> Крупчан О. Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. – С. 73 – 77.

положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Проте тут, на наш погляд, важливим є не те, “як” відповідає, а те, “за що” відповідає та чи інша інституція, адже повноваження неодмінно обумовлюють чи “тягнуть” за собою і відповідальність. Якраз “за що” відповідає можна трактувати у контексті поняття “предмет чи питання відання”.

Отже, з будь-якими публічно-владними повноваженнями та їх видами безпосередньо пов’язані відповідні функції, що характеризують напрями діяльності системи, апарату, органів і окремих посадових осіб щодо здійснення управлінської та владної діяльності. Спеціальнодозвільний принцип обумовлює чи “вимагає”, щоб ці функції, насамперед ті, що пов’язані з будь-якими публічно-владними повноваженнями, були належним чином юридизовані (юридично оформлені). Проте це не означає, що функції як такі мають і можуть бути буквально прописані у відповідних актах, вони можуть бути викладені у контексті, трактуватися як елемент статусу відповідної інституції чи як елементи субструктури, що покривають систему інших елементів. Це також означає, що функція може певним чином покривати такі поняття, як цілі, завдання та повноваження. Своєю чергою компетенція, також як певне інтегративне поняття, може покривати цілі, завдання та необхідні для їх виконання повноваження як частку “компетенційних” елементів статусу інституції. Важливо зазначити, що цілями, завданнями та необхідними для їх виконання повноваженнями перелік компетенційних елементів статусу не вичерпується. З логіки викладеного випливає, що поняття компетенції не є однопорядковим з поняттям функції, проте воно може покривати його, але не вичерпується ним.

В аспекті нашої концепції влади, зокрема контрольної влади,<sup>62</sup> компетенцію можна трактувати як інтегральне поняття про те, “для чого” чи “що має бути зроблено (досягнуто)”, “як” і “чим” чи “якими засобами (методами та способами)” здійснюється контроль як вплив на стан і розвиток суспільних відносин.

Тут важливо зазначити, що викладене поняття “компетенції” обумовлює чи “тягне” також виокремлення такого поняття, як “її ресурси” чи “ресурси її здійснення” тощо.

На сучасному етапі розвитку наукової думки та зміни у контексті трактування громадянського суспільства суспільного призначення

---

<sup>62</sup> Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРЦДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

інституцій здійснення різних видів публічної влади, а не державного управління, оскільки вони покликані насамперед утверджувати і забезпечувати реалізацію прав та свобод людини, а вже потім інтереси держави, проблему компетенції інституцій здійснення публічної влади, у тому числі органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, необхідно розглядати тільки під кутом зору специфічної владної діяльності. До визначення компетенції інституції здійснення публічної влади також можна залучити усталене в минулому, як стверджує О. Крупчан, визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності)<sup>63</sup>. Це визначення, на нашу думку, має бути доповнене положенням, що впливає з призначення чи місії інституції, тобто її цілями та завданнями, а також доповнене положенням про те, якими засобами (методами та способами) вирішує питання відання та чи інша інституція. Що ж до поняття питання "підвідомчості", то воно має бути уточнене шляхом його звуження до поняття "юрисдикційності" (питання підконтрольності та відповідальності чи питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність).

Кожний орган здійснення будь-якого виду публічної влади, зокрема державної влади та місцевого самоврядування, наділений народом і територіальною громадою через делегування відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах чи актами законодавства, тобто вона юридизована. Що ж до органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, то Основний Закон є методологічною основою для створення за компетенційною ознакою моделі (образу) чи моделювання сукупністю норм поточного законодавства конкретних видів відповідних органів здійснення влади.

Отже, узагальнюючи викладене,<sup>64</sup> можна постановити, що компетенція органу здійснення державної влади чи органу здійснення місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг – це сукупність

---

<sup>63</sup> Крупчан О. Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Держ. управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. – С. 73 – 77.

<sup>64</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ "АФІША", 2003. – С. 126 – 132.

його цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того, якими засобами (методами та способами) він вирішує питання юрисдикційності.

## **2.2. Децентралізація та деконцентрація в аспекті поняття компетенції**

Важливим способом регулювання суспільних відносин у контексті поняття правової держави є ухвалення закону. Відповідно до основних засад правової держави у такій державі влада здійснюється на засадах її поділу, тому закони виносяться, обговорюються, змінюються й доповнюються, а також ухвалюються в органі здійснення законодавчої влади (парламенті), оприлюднюються, як правило, главою держави, тобто іншою інституцією здійснення влади, а їх виконання забезпечується органами здійснення виконавчої влади. Проте недосконалість регламенту, інституційної структури прийняття закону та, насамперед, “людський” фактор є чинниками багатьох колізій.

Передумовою колізії норм законодавства як однієї з найскладніших ділянок правничих досліджень є, з одного боку, об'єктивна проблема концепції інституційної компетенції та недосконалість юридичної техніки, а з іншого – “суб'єктивний”, як правило, корисливий інтерес. Багато аналітиків і практиків вважають як і те, що існує чітко структурована система органів здійснення влади, так і те, що на практиці їхні компетенції чи компетенційні межі є ще недостатньо чітко визначені, а також частково перекриваються, дублюються тощо. Колізії норм законодавства можливі насамперед тоді, коли така складова компетенції, як сфери повноважень між різними системами та окремими органами здійснення влади, чи то з об'єктивних, чи то з суб'єктивних причин недостатньо чітко визначені, насамперед розмежовані.

Для наукового та практичного вирішення актуальним є питання про об'єм і ресурс компетенції, насамперед повноважень, якими мають бути наділені ті чи інші органи здійснення влади, зокрема державної влади. Прихильники ідеї парламентаризму вважають, що парламент є найбільш демократичним органом здійснення влади, тому повинен “домінувати” чи володіти правом остаточного рішення щодо цих питань. У багатьох державах також існують спеціальні органи, в Україні – це Конституційний Суд України, який вирішує деякі питання з цієї сфери.

Одним із тих чинників, що вносить певне непорозуміння щодо визначення компетенції систем органів здійснення влади та окремих органів цих систем, їх посадових осіб, є неоднозначне трактування аналітиками та практиками питань ресурсу, зокрема децентралізації та деконцентрації. У сучасній моделі інституційної структури здійснення виконавчої влади домінує не децентралізація, а деконцентрація, тобто коли передаються повноваження не автономним місцевим органам здійснення виконавчої влади, а скоріше певним адміністративним структурам, через які органи здійснення виконавчої влади вищого підпорядкування здійснюють повний контроль за тим, що, по суті, є урядовими програмами на місцевому рівні. Проте реальна децентралізація означає розподіл компетенції та ресурсів між порівняно автономними органами здійснення влади, що є підзвітними не тільки органам здійснення влади вищого підпорядкування, а також громадянам та/або громаді відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Існують суттєві причини й потенційні переваги для організації владних структур у децентралізований спосіб. Найважливішою такою перевагою є те, що в антиузурпаційному аспекті системи децентралізованого здійснення влади є одним, якщо не єдиним, найважливішим засобом реалізації і здійснення стримувань і противаг. Щодо цього децентралізація створює умови та спроможності для самоконтролю, тобто здійснювати міжінституційну владу чи контрвладу в структурі владно-компетентних інституцій, яким здійснення влади делеговано сувереном. Це означає, що поліцентризм як загальне поняття є необхідною антиузурпаційною умовою того, щоб жоден елемент з інституційної структури здійснення влади (система органів, орган чи особа) не могли здійснювати владу в інтегративному аспекті, тобто приймати рішення в межах якоїсь системи інституцій здійснення влади, зокрема системи органів здійснення державної влади чи системи органів здійснення місцевого самоврядування. Інакше кажучи, поліцентризм розглядається як важливий ресурс в антиузурпаційному аспекті.

Важливим способом поліцентричного здійснення влади в межах системи є запровадження багатьох рівнів, юрисдикцій, органів здійснення влади, які мають певний ступінь дискреційності чи навіть незалежності та автономії один від одного. Це дає тільки певну гарантію того, що здійснення влади не може бути сконцентрованим і узурпованим. Водночас у позитивному аспекті це також сприяє розвитку міжінституційної конкуренції, зокрема політичної конкуренції,

яка призначена для взаємного антиузурпаційного контролю у цій системі. Особливої уваги у цьому аспекті заслуговують посади в різних органах здійснення різних видів влади, зокрема в органах здійснення державної влади та в органах здійснення місцевого самоврядування, які є політичним ресурсом у намаганнях “утриматись при владі”. Місцеве самоврядування як самостійний інститут здійснення публічної влади сприяє, по суті, отриманню можливості “здобути владу”, яку дають важливі посади.

Важливою перевагою децентралізації є і те, що вона сприяє створенню додаткових можливостей фізичним та юридичним особам для вирішення питань в адміністративному порядку. Адже децентралізація дає більше можливостей громадянам, які домагаються позитивного вирішення тих чи інших питань, для кращого вирішення питань місцевого значення, звертаючись до самостійних, проте взаємно контрольованих органів здійснення різних видів влади та їх посадових осіб. Перевагою децентралізації є також і те, що воно дає певну можливість упередити тяжіння до “корисливого” вирішення тих чи інших інтересів, зокрема місцевих інтересів чи питань місцевого значення за рахунок держави та навпаки.

Декларація демократизму у здійсненні влади ще не означає належним чином гарантованої повноцінної децентралізації, насамперед місцевого самоврядування. Для цього на місцях повинна існувати потреба та необхідність у розвитку і збереженні системи децентралізованого здійснення влади, а також способи та ресурси його досягнення. Фактично, апарат органів здійснення державної влади вищого підпорядкування незацікавлений у тому, щоб відмовитися від будь-яких ресурсів або повноважень, що дають можливість їх контролювати. Вирішення питань інтересу місцевих громад щодо гарантованої повноцінної децентралізації необхідно як де-юре, так і де-факто належним чином лобіювати. Проте для лобіювання інтересів необхідно також вирішити питання ресурсів, зокрема правосуб'єктності та, насамперед, правосуб'єктної рівності відповідних учасників відносин.

Не існує жодного єдиного найкращого способу розбудови системи поліцентричного, зокрема децентралізованого, здійснення влади. Вирішення питань про те, які послуги надаються на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях чи на рівні територіальної громади, диктується потребами громадян, інституційною дієздатністю, зокрема адміністративною дієздатністю, територіальної громади, інтересами інституцій здійснення влади,

політичними компромісами. Це означає, що поліцентрична, зокрема децентралізована, система здійснення влади є ресурсоемною, тому має постійно розвиватися.

### **2.3. Принципи компетенційності інституцій здійснення влади**

В Україні, як і в інших державах Європи, спостерігається тенденція до посилення децентралізації здійснення влади, внаслідок чого розвивається автономія органів здійснення місцевого самоврядування. Ця тенденція до передання повноважень місцевим органам здійснення влади пояснюється усвідомленням суспільством потреби у зростанні демократії на місцевому рівні, що насамперед як обумовлює, так і обумовлюється потребою розосередження фінансово-бюджетних функцій, які мають передаватися від органів здійснення державної влади до органів здійснення влади на місцях.

Відносини між різними інституціями здійснення влади, насамперед різних видів публічної влади, можна визначити як різноманітні поєднання взаємозалежностей та взаємовпливів, обумовлених вирішенням питань розвитку суспільних відносин. Вирішувати ці питання вони можуть, володіючи певним ресурсом і дієздатністю.

Дієздатність є складним для розуміння поняттям, яке досить часто неоднозначно вживається і дає підстави для дискусії. З точки зору здійснення публічної влади чи окремих її видів дієздатність можна визначити як здатність відповідних органів приймати рішення та нести за них відповідальність. У більш широкому трактуванні дієздатність – це здатність прогнозувати й впливати на зміни; приймати компетентні та відповідальні рішення, розробляти і здійснювати програми; залучати, освоювати та управляти ресурсами; оцінювати минулу та поточну діяльність з метою спрямування та координації подальших дій.

В Україні, як і в будь-якій іншій державі, позиція щодо міжінституційних владних відносин визначається політичними інтересами основних політичних сил і їхньою ресурсоемністю. Логічно очікувати, що Президент України, впливаючи на юридизацію місцевого самоврядування, вимагатиме там своєї присутності через відповідний контроль. Верховна Рада України менше зацікавлена в президентському контролі, але також бажає мати підконтрольну систему місцевого самоврядування. Інтерес Президента України та складу Верховної Ради України щодо “підконтрольності” місцевого самоврядування певним



чином обумовлений впливом органів здійснення місцевого самоврядування та їх посадових осіб на процес виборів.

Базові принципи компетенційності інституцій здійснення влади чи інституційного межування та розмежування інституційної структури здійснення влади обумовлені суспільним інтересом. Ці принципи сформульовані в національному та міжнародному законодавстві, зокрема щодо місцевого самоврядування в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, яка також ратифікована Верховною Радою України. Суспільний інтерес у дієздатності місцевого самоврядування передусім обумовлює принципи ресурсної, зокрема правової, організаційної та фінансової, автономії органів здійснення місцевого самоврядування.

Сутність правової автономії органу здійснення місцевого самоврядування полягає в тому, що він має свою компетенцію, визначену лише конституцією і законами. Ця компетенція має бути повною і винятковою, тобто такою, яка не належала б одночасно іншим органам здійснення влади. У межах своєї компетенції орган здійснення місцевого самоврядування володіє певною дискреційністю, тобто має повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції.

Сутність організаційної автономії полягає в тому, що орган здійснення місцевого самоврядування повинен мати можливість самостійно визначати свою інституційну структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне здійснення місцевого самоврядування в межах системної компетенції. Діючи лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством, орган здійснення місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за його діяннями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Сутність фінансової автономії місцевого самоврядування полягає в праві органів здійснення місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення їх компетенції. Частина цих коштів повинна надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких у межах закону повинні визначати самі органи здійснення місцевого самоврядування.

Важливо зазначити, що ці принципи на концептуальному рівні втілено у законодавстві. Проте це не виключає потреби контролювати, зокрема на предмет відповідності закону, діяльність органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування щодо вирішення питань,

віднесених Конституцією та законами України до повноважень органів здійснення місцевого самоврядування.

Питання компетенції, зокрема про розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування, виникають тому, що ці органи мають різне розуміння компетенційних меж. Адже вони вирішують питання з різних позицій, володіючи при цьому різними ресурсами чи різною ресурсоемістю. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями та органами здійснення місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного значення), районними радами, між обласними державними адміністраціями та органами здійснення місцевого самоврядування міст (обласного значення) і обласними радами.

Компетенційні спори, якщо вони не пов'язані з корисливими амбіціями окремих осіб чи груп, є важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Адже такий спір свідчить про виникнення якоїсь нової суспільної реальності, що потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо або його розвитку. Проте вирішення компетенційних спорів не повинно залежати від "доброї" волі сторін.

Отже, розгляд питань компетенції, зокрема розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, є складною науковою та практичною проблемою.

Загалом розвиток місцевого самоврядування в Україні, як необхідної умови будівництва незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, обумовлений суспільною необхідністю чи суспільним інтересом утверджувати та забезпечувати права і свободи людини.

Що ж до компетенції та компетенційних спорів у сфері комунальних послуг, то вирішення цих питань доцільно проводити в процесі поступового вирішення компетенції як комплексної проблеми з одночасним покладанням в її основу розвиненої ідеології пріоритетності прав і свобод людини.

## **2.4. Сутність і види функцій з надання послуг**

В Україні, як і у багатьох інших державах, органи здійснення влади на місцях чи так званої "місцевої влади", насамперед органи здійснення місцевого самоврядування, є головними суб'єктами на

ринку комунальних послуг. Органи здійснення місцевого самоврядування як суб'єкти на ринку комунальних послуг відрізняються за трьома основними ознаками з надання чи/та забезпечення надання комунальних послуг:

1) за ступенем детермінованості компетенції щодо послуг, поперше, залежно від того, чи послуги віднесені до спеціальної компетенції, коли компетенція відповідно до законодавства є імперативною (обов'язковою); по-друге, чи послуги віднесені до загальної компетенції, коли компетенція відповідно до законодавства є дискреційною;

2) за ступенем детермінованості свободи, яку органи здійснення місцевого самоврядування мають у визначенні того, ким і як виконуватимуться послуги;

3) за видами конкретних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Компетенція органів здійснення місцевої влади, зокрема органів здійснення місцевого самоврядування, може охоплювати повноваження з імперативними та/або дискреційними функціями, щодо яких органи здійснення місцевого самоврядування мають відповідно спеціальні або загальні повноваження. Імперативні чи недискреційні функції є функціями, котрі органи здійснення місцевого самоврядування повинні (зобов'язані) виконувати лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. Дискреційні функції є функціями, котрі органи здійснення місцевого самоврядування можуть виконувати на власний розсуд, знову ж таки лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. Можливі також і різновиди цих функцій. Ці функції можуть бути як власними (винятковими), так і делегованими, проте вид функції не впливає чи не може змінити спеціально-дозвільного статусу щодо обов'язку діянь будь-якого органу чи посадової особи здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування. Це означає, що у будь-якому випадку органи здійснення місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством. Тому поняття "розсуд" чи дескреційність, диспозитивність тут необхідно розуміти у так званому "законному" аспекті, тобто це діяння лише на підставі, в межах та способом, дозволеним законодавством. Проте за будь-яких обставин органи здійснення місцевого самоврядування та їх посадові особи не можуть вчиняти тих діянь, які не заборонено законодавством. Важливим тут є те, що це законодавство має бути системно узгодженим.

Поєднання імперативних власних і делегованих функцій в компетенції одного органу здійснення влади означає також і постановку

питання про відповідальність перед різними інституціями. Ступінь, до якого певна діяльність органів здійснення місцевої влади є обов'язковою, залежить від організації та структури органів здійснення влади вищого підпорядкування. Орган здійснення законодавчої влади визначає юрисдикцію органів здійснення місцевої влади. Орган здійснення виконавчої влади вищого підпорядкування, контролюючи та наглядаючи за діяльністю органів здійснення місцевої влади, насамперед місцевих органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб, своїми актами визначають ступінь їх свободи дій.

Відповідно до нашої доктрини загальної компетенції органи здійснення місцевої влади в інтересах утвердження та забезпечення прав і свобод людини можуть здійснювати будь-яку діяльність, що відповідає законодавству, як правило, за винятком такої, що є заснованою на законі діяльністю інших органів. Водночас законодавство передбачає нормотворчу компетенцію місцевих органів здійснення влади, насамперед органів здійснення місцевого самоврядування. З метою недопущення чи упередження компетенційних спорів органи здійснення влади різного підпорядкування повинні взаємно інформуватися про діяльність. Насамперед органи здійснення влади вищого підпорядкування зобов'язані повідомляти органи здійснення місцевої влади про свої наміри та діяльність у сфері актуальних для них питань і не втручаються в їх дії, крім спеціально обумовлених випадків, зокрема, коли рішення на місцевому рівні суперечать суспільному інтересу загалом. Окрім імперативних виняткових (власних) і делегованих функцій, які визначаються органами здійснення влади вищого підпорядкування, органи здійснення місцевого самоврядування компетентні здійснювати функції щодо надання чи/та забезпечення надання певних послуг на власний розсуд. Де поняття "розсуд" ми знову ж таки розуміємо у законному аспекті.

Отже, з викладеного випливає принцип системної узгодженості компетенції органів здійснення різних видів влади та різного підпорядкування в інтересах утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

## **2.5. Компетенція щодо нормативів і тарифів у сфері комунальних послуг**

Відповідно до Положення про порядок розрахунків за комунальні послуги між виробниками (постачальниками), виконавцями і споживачами послуг з водопостачання,

водовідведення і теплопостачання в умовах використання засобів обліку споживання води і теплової енергії в житловому фонді та підвищення економічної зацікавленості споживачів у їх встановленні за власні кошти, затвердженого Наказом Держжитлокомунгоспу, забезпечення споживачів холодною та гарячою водою, опалення житла та відведення стічних вод здійснюються: “... за тарифами, які встановлюються (виділено мною. – О. С.) Урядом Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями” (пункт 1.7)<sup>65</sup>.

Важливо те, що відповідно до цього Положення з метою стимулювання встановлення лічильників холодної і гарячої води та теплової енергії за кошти населення Уряду Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям, міністерствам та відомствам, іншим власникам житлового фонду рекомендується: “Передбачати в тарифах на послуги водо-, теплопостачання витрати на обслуговування та експлуатацію приладів обліку споживання холодної і гарячої води та теплової енергії (згідно з обсягами їх впровадження)” (п. 5.3). А також “Організувати служби встановлення, сервісного технічного обслуговування, ремонту і контролю за роботою лічильників та забезпечити їх технічне обслуговування, ремонт і перевірку за рахунок коштів, передбачених в тарифах на надання відповідних послуг.

З метою найскорішого створення матеріально-технічної бази цих служб надавати їм фінансову та технічну допомогу, а також пільги в межах, визначених чинним законодавством” (п. 5.4).

У Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, затвердженому Наказом Держжитлокомунгоспу, зазначено, що “Цей Порядок визначає механізм розрахунку тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення та стимулювання ресурсозбереження

---

<sup>65</sup> Про затвердження Положення про порядок розрахунків за комунальні послуги між виробниками (постачальниками), виконавцями і споживачами послуг водопостачання, водовідведення і теплопостачання в умовах використання засобів обліку споживання води і теплової енергії в житловому фонді та підвищення економічної зацікавленості споживачів у їх встановленні за власні кошти: Наказ Держжитлокомунгоспу № 55 від 13.12.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

і поширюється на підприємства всіх форм власності, які надають вищезазначені послуги” (п. 1.1 Порядку)<sup>66</sup>.

Там же встановлено, що “Тарифи, розраховані підприємством відповідно до цього Порядку, встановлюються і регулюються Уповноваженими на це органами відповідно до їх компетенції в порядку, установленому законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про природні монополії” та постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.96 № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” (п. 11.1 Порядку).

Для прийняття рішення Уповноваженим органом стосовно затвердження тарифів підприємства відповідно до цього Порядку: “... надають дані щодо обсягів реалізації, норм споживання, витрат та витрат води, цін на товари виробничо-господарського призначення (сировину, матеріали, послуги, у тому числі енергоносії) тощо в грошовому натуральному та відсотковому виразах” (п. 11.2 Порядку).

Відповідно до цього Порядку: “Орган, уповноважений встановлювати (регулювати) тарифи на послуги водопостачання та водовідведення, зобов’язаний зробити це протягом 20 календарних днів з моменту надання підприємством усіх необхідних матеріалів або надіслати підприємству письмову мотивовану відмову та оприлюднити своє рішення” (п. 11.3 Порядку).

У випадках змін ставок платежів, податків, мінімального рівня заробітної плати, ставок орендної плати, інших обов’язкових платежів і зборів, змін цін і тарифів на паливно-енергетичні ресурси (електроенергію, газ, бензин, дизельне паливо, мазут, вугілля), реагенти, інші матеріальні ресурси підприємства здійснюють корегування базових тарифів для забезпечення повного відшкодування витрат операційної діяльності (п. 12.1 Порядку). Важливо те, що і “Затвердження скоригованих тарифів здійснюється в порядку, визначеному для затвердження базового тарифу, Уповноваженими на це органами відповідно до їх компетенції, визначеної законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про

---

<sup>66</sup> Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення: Наказ Держжитлокомунгоспу № 139 від 27.06.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

природні монополії” та Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.96 № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” (п. 12.2 Порядку).

Враховуючи те, що у сфері комунальних послуг діють суб’єкти монопольних утворень, Кабінет Міністрів України в аспекті державної політики у цій сфері затвердив Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень<sup>67</sup>. Це Положення визначає порядок державного регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання, які порушують вимоги законодавства про захист економічної конкуренції, встановлюючи такі ціни чи інші умови придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умови існування значної конкуренції на ринку, або застосовуючи різні ціни чи різні інші умови до рівнозначних угод із суб’єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об’єктивно виправданих на те причин.

Рішення про запровадження та скасування державного регулювання цін на продукцію монопольних утворень, за винятком продукції, ціни на яку регулюються рішеннями Кабінету Міністрів України, відповідно до пункту другого цього Положення, приймається:

– на загальнодержавних ринках – Мінекономіки разом з Антимонопольним комітетом;

– на регіональних – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями разом з відповідними органами Антимонопольного комітету.

Відповідно до пункту третього цього Положення: “Державне регулювання цін на продукцію монопольних утворень, вибір методів та встановлення термінів регулювання на загальнодержавних ринках здійснюється Мінекономіки, на регіональних – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями”.

---

<sup>67</sup> Про Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень: Постанова Кабінету Міністрів України № 135 від 22.02.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Регулювання цін на продукцію монопольних утворень здійснюється шляхом встановлення фіксованих цін, граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних надбавок і постачальницько-збутових націнок, граничних нормативів рентабельності або шляхом запровадження обов'язкового декларування зміни цін (п. 4 Положення).

При запровадженні регулювання цін монопольні утворення відповідно до пункту п'ятого Положення зобов'язані подати у встановлені відповідним органом терміни:

- відомості про запланований рівень цін;
- калькуляцію собівартості продукції із розшифровкою матеріальних і трудових витрат;
- відомості про обсяги виробництва (фактичні за минулий і поточний роки та планові на поточний рік);
- дані про запланований і досягнутий розмір прибутків від реалізації продукції, а також про розмір прибутків, рентабельність загалом по підприємству;
- пояснювальну записку.

У разі запровадження обов'язкового декларування зміни цін монопольні утворення: "... можуть змінювати ціну на продукцію тільки після декларування цієї зміни, реєстрації нового розміру ціни.

Рішення щодо рівня цін приймається відповідними органами у 20-денний термін після одержання матеріалів щодо обґрунтування зміни цін" (п. 6 Положення).

Рішення щодо запровадження чи скасування державного регулювання цін, реєстрації декларованих цін (тарифів) або їх зміни, надсилається монопольному утворенню, відповідному органу Антимонопольного комітету та органу державного контролю за цінами (п. 7).

Суб'єкти господарювання, у яких перевірки виявлені порушення вимог законодавства про захист економічної конкуренції шляхом встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умови існування значної конкуренції на ринку, або застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин, зобов'язані в 10-денний термін після одержання акта перевірки повідомити відповідні органи про вжиті заходи щодо усунення порушень.

Монопольні утворення та їхні посадові особи, які винні у порушенні порядку застосування регульованих цін, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.



## **Висновки до розділу 2**

1. Компетенція органу здійснення державної влади чи органу здійснення місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг – це сукупність його цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того, якими засобами (методами та способами) він вирішує питання юрисдикційності.

2. Важливим способом поліцентричного здійснення влади в межах системи є запровадження багатьох рівнів, юрисдикцій, органів здійснення влади, які мають певний ступінь дискреційності чи навіть незалежності та автономії один від одного. Це дає тільки певну гарантію того, що здійснення влади не може бути сконцентрованим і узурпованим. Водночас у позитивному аспекті це також сприяє розвитку міжінституційної конкуренції, зокрема політичної конкуренції, яка призначена для взаємного антиузурпаційного контролю у цій системі. Особливої уваги у цьому аспекті заслуговують посади в різних органах здійснення різних видів влади, зокрема в органах здійснення державної влади та в органах здійснення місцевого самоврядування, які є політичним ресурсом у намаганнях “утриматись при владі”. Місцеве самоврядування як самостійний інститут здійснення публічної влади сприяє, по суті, отриманню можливості “здобути владу”, яку дають важливі посади.

3. Декларація демократизму у здійсненні влади ще не означає належним чином гарантованої повноцінної децентралізації, насамперед місцевого самоврядування. Вирішення питань інтересу місцевих громад щодо гарантованої повноцінної децентралізації необхідно як де-юре, так і де-факто належним чином лобіювати. Проте для лобіювання інтересів необхідно також вирішити питання ресурсів, зокрема правосуб'єктності та, насамперед, правосуб'єктної рівності відповідних учасників відносин. Вирішення питань про те, які послуги надаються на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях чи на рівні територіальної громади, диктується потребами громадян, інституційною дієздатністю, зокрема адміністративною дієздатністю територіальної громади, інтересами інституцій здійснення влади, політичними компромісами. Це означає, що поліцентрична, зокрема децентралізована, система здійснення влади є ресурсоємною, тому має постійно розвиватися.

4. Поєднання імперативних власних і делегованих функцій в компетенції одного органу здійснення влади означає також і постановку

питання про відповідальність перед різними інституціями. Ступінь, до якого певна діяльність органів здійснення місцевої влади є обов'язковою, залежить від організації та структури органів здійснення влади вищого підпорядкування. Орган здійснення законодавчої влади визначає юрисдикцію органів здійснення місцевої влади. Орган здійснення виконавчої влади вищого підпорядкування, контролюючи та наглядаючи за діяльністю органів здійснення місцевої влади, насамперед місцевих органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб, своїми актами визначають ступінь їх свободи дій.

5. Відповідно до нашої доктрини загальної компетенції органи здійснення місцевої влади в інтересах утвердження та забезпечення прав і свобод людини можуть здійснювати будь-яку діяльність, що відповідає законодавству, як правило, за винятком такої, що є заснованою на законі діяльністю інших органів. Водночас законодавство передбачає нормотворчу компетенцію місцевих органів здійснення влади, насамперед органів здійснення місцевого самоврядування. З метою недопущення чи упередження компетенційних спорів органи здійснення влади різного підпорядкування повинні взаємно інформуватися про діяльність. Насамперед органи здійснення влади вищого підпорядкування зобов'язані повідомляти органи здійснення місцевої влади про свої наміри та діяльність у сфері актуальних для них питань і не втручаються в їх дії, крім спеціально обумовлених випадків, зокрема, коли рішення на місцевому рівні суперечать суспільному інтересу загалом. Окрім імперативних виняткових (власних) і делегованих функцій, які визначаються органами здійснення влади вищого підпорядкування, органи здійснення місцевого самоврядування компетентні здійснювати функції щодо надання чи/та забезпечення надання певних послуг на власний розсуд, де поняття "розсуд" ми знову ж таки розуміємо у законному аспекті. Це обумовлює принцип системної узгодженості компетенції органів здійснення різних видів влади та різного підпорядкування в інтересах утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

# МІЖКОМПЕТЕНЦІЙНІ ВІДНОСИНИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

### 3.1. Відносини між органами здійснення влади: визначення основних понять

Загальновідомо, що влада має здійснюватися на засадах поділу чи структурування за інституційною та функціональною ознаками. Проте влада не здійснюється заради влади, а обумовлена політико-програмованим інтересом чи суспільними потребами. Для виконання відповідних програм інституційно-функціональне структурування здійснення влади обумовлює міжінституційні відносини. Це означає, що міжінституційні відносини є необхідною умовою виконання програм суспільного розвитку. Ці відносини будуть ефективними за умов:

- узгодженості загальнодержавних і місцевих програм;
- конкурентності виконання програм;
- відповідальності органів здійснення влади, їх посадових осіб за надання послуг у межах тієї чи іншої програми;
- реординаційності відносин між органами здійснення влади щодо проведення тієї чи іншої політики через реалізацію програми і пристосування її до місцевих умов.

Різноманітні поєднання взаємозалежних впливів між органами здійснення державної влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами в усіх видах адміністративно-територіальних одиниць називаємо міжінституційними відносинами або відносинами між різними рівнями здійснення влади. За змістом цих відносин можна судити про тип держави.

Відносини між різними рівнями здійснення влади можна характеризувати за окремими видами:

- 1) функціональні відносини – відносини, обумовлені здійсненням конкретних функцій (наприклад, міжбюджетні відносини тощо);
- 2) інституційні відносини – відносини між інституціями однієї та/чи різних систем здійснення влади (наприклад, відносини органів здійснення державної влади – органів здійснення місцевого самоврядування тощо);

3) політичні відносини – відносини стосовно формування, впровадження й оцінки політики та відповідних програм.

Необхідність відносин між різними рівнями здійснення влади обумовлена законодавством, зокрема, вони впливають з принципів здійснення влади. Так, про необхідність відносин між органами здійснення державної влади та органами здійснення місцевого самоврядування йдеться у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>68</sup>. Наприклад, у статті 4 визначено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: “законності”; “поєднання місцевих і державних інтересів”; “державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування”; “судового захисту прав місцевого самоврядування”. Ці принципи безпосередньо обумовлюють необхідність відповідних відносин. Водночас обмеження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (ст. 20 цього Закону) чи участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів (ст. 62) також необхідно розглядати в аспекті регулювання міжінституційних відносин.

### **3.2. Відносини між органами здійснення влади в Україні**

Специфіка відносин між різними рівнями здійснення влади в Україні певним чином обумовлена адміністративно-територіальним устроєм України. Так, частиною першою статті 133 Конституції України встановлено, що: “Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села”<sup>69</sup>. У частині другій цієї ж статті перелічено саме Автономну Республіку Крим, області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус, як такі адміністративно-територіальні утворення, що належать до складу України. З огляду на таке конституційне визначення адміністративно-територіального устрою України можна зрозуміти, що ієрархія адміністративно-територіальних одиниць у низхідному чи “вертикальному” напрямі виглядає так:

---

<sup>68</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).

<sup>69</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

- Україна;
- Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь;
- райони, міста – райони в містах;
- селища та села.

Відповідно до такої ієрархії можна розглядати ієрархію й органів здійснення влади, тобто можна стверджувати, що в Україні існують чотири рівні здійснення влади на відповідних рівнях адміністративно-територіального устрою. Проте це вже не може бути колишня ієрархія органів здійснення державної влади в СРСР чи Українській РСР, яка була збудована відповідно до принципу “демократичного централізму”. Сутність цього принципу була концептуально сформульована у Конституції СРСР (ст. 3<sup>70</sup>), отримавши тим самим буквальну конституційну юридизацію, полягає у “всевладді” органу державної влади вищого рівня. Формально це “всевладдя” зводилося до закріпленого у відповідній нормі Конституції СРСР “обов’язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих”. Водночас це означало, що органи здійснення державної влади вищого рівня мали право скасувати рішення органів здійснення державної влади нижчого рівня. У правовій державі ця ієрархія збудована насамперед відповідно до принципу детермінаційності, зокрема рівності перед законом<sup>71</sup>.

Структурованість здійснення влади обумовлює певні відносини кожного її елемента з рештою інституційної структури чи “оточенням”. Щодо місцевих державних адміністрацій, то їхні відносини будуються за принципом підпорядкованості і підконтрольності в межах системи органів здійснення виконавчої влади, для якої Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі. Водночас органи цієї системи підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам здійснення влади, зокрема, Кабінет Міністрів України – Верховній Раді України, а місцеві

<sup>70</sup> Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев’ятого скликання 7 жовтня 1977 р. – К.: Політвидав України, 1984. – 59 с.

<sup>71</sup> Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – С. 26; Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентові України. – К., 2002. – С. 54; Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ “АФІША”, 2003. – С. 41 – 44.

державні адміністрації – радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Тут необхідно зазначити, що у правовій державі між представницькими органами здійснення влади (в Україні це відповідні ради) різних рівнів немає жодної підпорядкованості, так само немає підпорядкованості між представницькими органами здійснення влади та органами здійснення державної влади, зокрема органами здійснення виконавчої влади. Підрівневі відносини мають вирішуватися через визначення компетенцій, насамперед її межування та розмежування на законодавчому рівні.

Органи здійснення місцевого самоврядування в системі органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування мають таку систему відносин:

- село, селище, місто районного значення – районна рада, районна державна адміністрація;
- місто обласного значення – обласна рада, обласна державна адміністрація;
- районна рада – районна державна адміністрація;
- обласна рада – обласна державна адміністрація.

Ці відносини можна умовно віднести до відносин першого рівня чи виду, а до відносин другого рівня можна віднести всі інші відносини.

Формально конституційно концептуалізовано, що відносини органів здійснення місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто) та місцевих державних адміністрацій будуються на принципах: по-перше, автономності, коли це стосується виконання власних, самоврядних функцій; по-друге, підконтрольності, коли це стосується здійснення повноважень, делегованих державою. Другий із цих принципів концептуально встановлено у відповідних нормах статті 143 Конституції України, де зазначено, що: “Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади” (ч. 3 ст. 143). Тому “Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади” (ч. 4 ст. 143). Проте автономність органів здійснення влади щодо власних функцій не виключає загального нагляду за їхніми діяннями з боку інших органів здійснення влади, їх посадових осіб.

Специфічність конституційного статусу районних та обласних рад полягає в тому, що вони “затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети,

які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів ... та контролюють їх виконання” (ч. 2 ст. 143 Конституції України).

В аспекті цієї компетенції найважливішими є відносини щодо формування бюджетів і контролю їх виконання. Адже рішенням районних та обласних рад відбувається перерозподіл коштів державного бюджету між містами обласного значення, районами та областю. Закріпленні за радами компетенції затверджувати бюджети створюють передумови для лобювання різноманітних, у тому числі й корисливих, інтересів. Цілком вірогідно, що тут може мати місце конфлікт інтересу, до того ж ради одержали конституційне право висловлювати недовіру головам відповідних адміністрацій (ч. 9 та ч. 10 ст. 118 Конституції України). Відносини між радами та відповідними адміністраціями можуть і, як правило, набувають персональних ознак, тобто залежать здебільшого від “людського” фактору, обумовленого інтересами, зокрема політичною орієнтацією, учасників цих відносин.

Отже, з викладеного випливає необхідність вирішення проблеми управління відносинами між різними рівнями здійснення влади, яке можна визначити як процес вирішення питань, що виникають у міжінституційних відносинах.

### **3.3. Вирішення спорів щодо комунальних послуг між органами здійснення влади**

Надання інституційній структурі здійснення влади легітимності шляхом виборів може, водночас, спричинити дилему інституційних компетенційних статусів, притаманну загалом представницькому здійсненню влади, адже різні інституції, зокрема на різних рівнях здійснення влади, претендують на легітимність, яку забезпечують вибори. Кожна з цих інституцій має законне право на здійснення влади відповідно до своєї компетенції, однак немає жодних гарантій, що політична позиція складу однієї інституції, формування якої зроблено на одному рівні, буде прийнятною для іншої. Тому має існувати засіб вирішення міжінституційних спорів і механізми забезпечення їхніх злагоджених дій та лій поведінки.

Міжінституційні суперечності у сфері комунальних послуг можуть бути обумовлені питаннями належного визначення компетенції, зокрема розподілу повноважень, функцій та сфер відання між різними рівнями здійснення влади. Найважливішим тут є

визначення основних елементів інституційної структури здійснення контрольної влади чи контролю за формуванням політики і розподілом ресурсів. У такому аспекті демократичними є держави, в яких здійснення влади на місцевому рівні чи, умовно кажучи, здійснення місцевої влади стало базовим елементом національних систем здійснення публічної влади, здатним апелювати з метою свого захисту до судів, якщо акти органів здійснення державної влади суперечать його конституційному статусові.

Конституційною функцією судів є врегулювання можливих суперечностей між різними інституціями здійснення влади. Органи здійснення державної влади вищого підпорядкування та місцеві органи здійснення влади, зокрема органи здійснення місцевого самоврядування, в аспекті правової держави мають бути об'єктами юрисдикції судів так само, як будь-яка інша особа (юридична чи фізична), у тому розумінні, що якщо вони порушують право іншої особи або договір, їм можуть пред'явити позов, що базується на делікті або договорі.

Способом вирішення компетенційних спорів між органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Законодавством, зокрема Конституцією України, передбачено можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного. Проте не можна однозначно стверджувати, що цей спосіб є найефективнішим, адже виникає питання про компетентність суду загальної юрисдикції у таких справах. Окрім цього, може виникнути питання щодо доцільності чи ефективності рішення у тій чи іншій сфері суспільних відносин, зокрема у сфері комунальних послуг, з інших, окрім законності, мотивів, тому вирішення його не може бути віднесено до компетенції суду. Зазначене в аспекті диспозиційного чи індетермінаційного (на розсуд) принципу обумовлює необхідність досудових чи позасудових способів вирішення спірних питань щодо таких актів. Важливо, що розсуд як складова компетенції в аспекті правових наслідків надає владній діяльності більшу свободу на вчинення чи не вчинення дій, проте він зобов'язує до ефективних діянь відповідно до дозвільного принципу, тому не може бути абсолютно "вільним". Якраз диспозиційність в аспекті ефективного діяння обумовлює якнайкраще вирішення питання.

Інший спосіб вирішення компетенційних спорів – це звернення до Конституційного Суду України. Проте органи здійснення виконавчої влади чи органи здійснення місцевого самоврядування не можуть



звертатися до Конституційного Суду України з приводу їх компетенційних спорів, але вони на загальних підставах, як і будь-які інші особи, можуть направляти до нього свої подання щодо тлумачення різних, зокрема компетенційних і спірних, норм Конституції та законів України у тому разі, коли вважають і обґрунтовують, що має місце порушення їх конституційних компетенцій. Конституційний Суд України зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт офіційного тлумачення Конституції України та законів України, у тому числі і щодо компетенційного спору.

### **3.4. Відповідальність органів здійснення влади за діяння у сфері комунальних послуг**

Васпекті поняття правової держави кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів здійснення державної влади, органів здійснення місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Будь-яке порушення законодавства у сфері комунальних послуг, яке обумовлене діяннями органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, має бути підставою для порушення питання про притягнення “винуватої сторони” до відповідальності. Зокрема, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 4 ст. 78)<sup>72</sup> передбачено, що голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації може порушити перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідної ради. Цю норму вже можна розглядати, а також належно розвинути в аспекті притягнення до відповідальності складу ради за її діяння, зокрема за невжиття заходів щодо актів виконавчих органів у сфері комунальних послуг чи за прийняття позакомпетенційних рішень у цій сфері.

Сутність принципу невідворотності відповідальності означає, що рада чи/та відповідний голова, які приймають рішення з порушенням законодавства, зокрема Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів тощо, мають бути притягнені до відповідальності. Тут важливо зазначити, що відповідно до цитованої норми Закону України “Про місцеве самоврядування в

---

<sup>72</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).

Україні” в аспекті закріпленого Конституцією України (ч. 2 ст. 19) дозвільного принципу голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації є єдиним суб’єктом, компетентним порушити перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів відповідної ради. Це означає, що жодний інший орган чи посадова особа не може порушити перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів представницького органу місцевого самоврядування – ради. Тут важливо зазначити, що така компетенція голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації також обумовлює і його відповідальність за відповідні діяння.

Важливою процедурною нормою як передумовою порушення питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є вимога Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 1 ч. 1 ст. 78) про встановлення факту “ігнорування” відповідною радою вимоги компетентних органів про приведення своїх рішень у відповідність із законом. Проте в іншому випадку, що також визначено у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 2 ч. 1 ст. 78), “якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання”, тоді голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації може, на наш погляд, на власний розсуд порушити перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідної ради.

З іншого боку, нереалізація радою своїх повноважень у контексті поняття адміністративної самостійності щодо контролю за актами виконавчих органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, насамперед відповідного голови, може також кваліфікуватися як недієздатність відповідного складу ради. Водночас варто зауважити, що винятковість компетенції голів місцевих державних адміністрацій в частині порушення питання про притягнення до відповідальності складу відповідної ради також обумовлює їхню відповідальність. Адже у випадку невчасного прийняття чи неприйняття загалом головою місцевої державної адміністрації рішення про відповідальність складу відповідної ради може бути порушено питання вже про його відповідальність і усунення з посади, зокрема у порядку відставки.

Акти органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб з мотивів невідповідності

Конституції або законам України у контексті поняття правової держави визнаються незаконними в судовому порядку. Це концептуально закріплено законодавством України. Щодо органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, це закріплено Конституцією України (ст. 55, ст. 144) та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 10 ст. 59). Ці норми є вираженням принципу адміністративної самостійності органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування. З відповідними позовами до суду можуть звертатися державні органи, фізичні та юридичні особи.

Матеріальна та моральна шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю “органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” відшкодовується за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування (ст. 56 Конституції України). Цілком логічно, що ця конституційна норма поширюється також і на їхні діяння та рішення у сфері комунальних послуг.

Водночас необхідно зауважити, що рішення органів здійснення місцевого самоврядування не тільки з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України, а й з інших мотивів може бути відмінено у процесі здійснення контролю (контрольної влади) територіальною громадою у порядку місцевого референдуму<sup>73</sup>.

Відповідальність суб’єктів здійснення контрольної влади за здійснення власної компетенції необхідно юридизувати найперше перед народом та державою, людиною та громадою тощо. Такий принцип частково відображено деякими нормами чинної Конституції України, відповідно до яких: “держава відповідає перед людиною за свою діяльність” (ч. 2 ст. 3) та “кожен (виділено мною. – О. І.) має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” (ст. 56). Тут важливо зазначити, що поняття “кожен” у цій нормі стосується фізичних осіб (людини та громадянина), але його, на наш погляд, необхідно розуміти як загальне поняття та відповідним чином юридизувати у контексті як

---

<sup>73</sup> Сушинський О. І. Актуальні питання організаційно-правових гарантій народовладдя // Управління державою III-го тисячоліття: Матеріали I-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 25 – 27 червня 2002 р.). – Львів: ЛьЦНТЕІ, 2002. – С. 66 – 70.

фізичних, так і юридичних осіб. Окремо доцільно розглянути також і поняття шкоди, завданої діями (діями чи бездіяльністю) органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Мається на увазі, чи поняття “шкода” розглядати тільки в аспекті незаконних рішень і діянь, чи також в аспекті так званої “ефективної поведінки”, коли до “шкідливого” та протиправного належить також і неекономне, неефективне, неоптимальне тощо діяння органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Юридизація в ширшому сенсі поняття “шкода” в аспекті протиправних діянь та рішень, на наш погляд, матиме значний як безпосередній, так і релятивний вплив на діяння всіх органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб<sup>74</sup>.

Протистояння чи спори (явні та приховані) на всіх рівнях здійснення влади притаманні, напевно, всім конституційним моделям. Предметом можливого спору, напруження чи навіть конфліктності є те, що будь-які органи здійснення влади, склад яких формується безпосередніми виборами, насамперед це представницькі органи, здійснюючи свою діяльність, виходять переважно з позицій “потреб” народу, громад, людини, а виконавчі органи – із позицій “можливостей”. Недостатність організаційно-правового статусу чи “слабкість” одного з цих органів призводить до затушовування складних і найперше проблемних питань, їх тривалого залишення “без руху”, тобто вони не виносяться на відповідний рівень розгляду та не вирішуються, але, у будь-якому випадку, все це як наслідок ефекту залишення “без руху” діє всупереч інтересам громадянина, громади та народу, є додатковим джерелом соціального напруження, коли органи здійснення влади чи/та їх посадові особи не виходять на публічний діалог щодо актуальних загальнодержавних чи місцевих проблем. А це означає, що необхідно також юридизувати засоби подолання так званого ефекту залишення питання “без руху” чи ефекту “замовчування”.

Отже, діяння органів здійснення публічної влади чи окремих її видів та їх посадових осіб у сфері комунальних послуг, які кваліфікуються як незаконні чи несправедливі (недоцільні, неекономні, неефективні тощо), мають тягнути їх відповідальність з накладанням відповідних санкцій. Це означає, що діяння будь-яких органів

---

<sup>74</sup> Сущинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентіві України. – К., 2002. – С. 79.

здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб має бути відповідальним, адже “держава відповідає перед людиною за свою діяльність” (ч. 2 ст. 3 Конституції України), тому “кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень” (ст. 56 Конституції України). А це означає, що органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування, їх посадові особи можуть бути притягнуті до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своєї компетенції у сфері комунальних послуг. Добре розвинений інститут відповідальності, безперечно, має релятивний вплив на суспільні відносини, тому є одним із важливих чинників відповідального здійснення будь-якої влади. Проте питання системної відповідальності, яке охоплює взаємну відповідальність Президента України, кожного з органів здійснення державної влади та кожного з органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також їхньої відповідальності перед сувереном (народом), громадою, людиною потребують відповідного розвитку та юридизації, зокрема в Основному Законі. Насамперед, це має бути відповідальність за “порушення конституції”. Сутність “порушення конституції”, яке відносимо до виду правопорушення, полягає у неналежному виконанні чи невиконанні будь-якими органами здійснення публічної влади, їх посадовими особами відповідних імперативних норм законодавства та найперше норм Конституції України. В аспекті “порушення конституції” у сфері комунальних послуг це може бути, наприклад: відповідальність Президента України за непідписання чи неоприлюднення відповідного закону чи залишення без руху питання щодо діянь і актів органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб в аспекті забезпечення проведення державної політики у сфері комунальних послуг (насамперед, це стосується діянь і актів Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій); відповідальність Верховної Ради України за невчасний розгляд законопроекту (насамперед, невідкладного законопроекту у сфері комунальних послуг); відповідальність Кабінету Міністрів України та інших органів здійснення виконавчої влади, їх посадових осіб за незабезпечення проведення державної політики у сфері комунальних послуг тощо.

### *Висновки до розділу 3*

1. Специфіка відносин між різними рівнями здійснення влади в Україні певним чином обумовлена адміністративно-територіальним устроєм України. Виходячи із конституційного визначення адміністративно-територіального устрою України, ієрархія адміністративно-територіальних одиниць у низхідному чи “вертикальному” напрямі є такою:

- Україна;
- Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь;
- райони, міста – райони в містах;
- селища та села.

2. Структурованість здійснення влади обумовлює певні відносини кожного її елемента з рештою інституційної структури чи “оточенням”. Щодо місцевих державних адміністрацій, то їхні відносини будуються за принципом підпорядкованості і підконтрольності в межах системи органів здійснення виконавчої влади, для якої Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі. Водночас органи цієї системи підзвітні та підконтрольні відповідним представницьким органам здійснення влади, зокрема, Кабінет Міністрів України – Верховній Раді України, а місцеві державні адміністрації – радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. В аспекті поняття правової держави між представницькими органами здійснення влади (в Україні це відповідні ради) різних рівнів немає жодної підпорядкованості, так само немає підпорядкованості між представницькими органами здійснення влади та органами здійснення державної влади, зокрема органами здійснення виконавчої влади. Підрівневі відносини мають вирішуватися через визначення компетенцій, насамперед її межування та розмежування на законодавчому рівні.

3. Формально конституційно концептуалізовано, що відносини органів здійснення місцевого самоврядування базового рівня (село, селище, місто) та місцевих державних адміністрацій будуються на принципах: по-перше, автономності, коли це стосується виконання власних, самоврядних функцій; по-друге, підконтрольності, коли це стосується здійснення повноважень, делегованих державою. Проте автономність органів здійснення влади щодо власних функцій не виключає загального нагляду за їхніми діями з боку інших органів здійснення влади, їх посадових осіб.

4. Способом вирішення компетенційних спорів між органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Законодавством, зокрема Конституцією України, передбачено можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного. Проте не можна однозначно стверджувати, що цей спосіб є найефективнішим, адже може виникнути питання щодо доцільності чи ефективності рішення у тій чи іншій сфері суспільних відносин, зокрема у сфері комунальних послуг, з інших, окрім законності, мотивів, тому вирішення його не може бути віднесено до компетенції суду. Зазначене в аспекті диспозиційного чи індетермінаційного (на розсуд) принципу обумовлює необхідність досудових чи позасудових способів вирішення спірних питань щодо таких актів. Важливо, що розсуд як складова компетенції в аспекті правових наслідків надає владній діяльності більшу свободу на вчинення чи не вчинення дій, проте він зобов'язує до ефективних діянь відповідно до дозвільного принципу. Якраз диспозиційність в аспекті ефективного діяння обумовлює якнайкраще вирішення питання.

5. Інший спосіб вирішення компетенційних спорів – це звернення до Конституційного Суду України. Проте органи здійснення виконавчої влади чи органи здійснення місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду України з приводу їх компетенційних спорів, але вони на загальних підставах, як і будь-які інші особи, можуть направляти до нього свої подання щодо тлумачення різних, зокрема компетенційних і спірних, норм Конституції та законів України у тому разі, коли вважають і обґрунтовують, що має місце порушення їх конституційних компетенцій. Конституційний Суд України зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт офіційного тлумачення Конституції України та законів України, у тому числі і щодо компетенційного спору.

6. Сутність принципу невідворотності відповідальності означає, що рада чи/та відповідний голова, які приймають рішення з порушенням законодавства, зокрема Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законів тощо, мають бути притягнені до відповідальності. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в аспекті закріпленого Конституцією України (ч. 2 ст. 19) дозвільного принципу голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації є єдиним суб'єктом, компетентним порушити перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів

відповідної ради. Це означає, що жодний інший орган чи посадова особа не може порушити перед Верховною Радою України питання про призначення нею позачергових виборів представницького органу місцевого самоврядування – ради. Водночас ця компетенція голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації також обумовлює і його відповідальність за відповідні діяння.

7. Важливою процедурною нормою як передумовою порушення питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є вимога Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 1 ч. 1 ст. 78) про встановлення факту “ігнорування” відповідною радою вимоги компетентних органів про приведення своїх рішень у відповідність із законом. Проте в іншому випадку, що також визначено у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 2 ч. 1 ст. 78), “якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання”, тоді голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації може на власний розсуд порушити перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів відповідної ради.

8. Нереалізація радою своїх повноважень у контексті поняття адміністративної самостійності щодо контролю за актами виконавчих органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, насамперед відповідного голови, може кваліфікуватися як недієздатність відповідного складу ради. Водночас доцільно зауважити, що винятковість компетенції голів місцевих державних адміністрацій в частині порушення питання про притягнення до відповідальності складу відповідної ради також обумовлює їхню відповідальність. Адже у випадку невчасного прийняття чи неприйняття загалом головою місцевої державної адміністрації рішення про відповідальність складу відповідної ради може бути поставлено питання вже про його відповідальність і усунення з посади, зокрема у порядку відставки.

9. Рішення органів здійснення місцевого самоврядування не тільки з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України, а й з інших мотивів може бути відмінено у процесі здійснення контролю (контрольної влади) територіальною громадою у порядку місцевого референдуму.

10. Діяння органів здійснення публічної влади чи окремих її видів та їх посадових осіб у сфері комунальних послуг, які кваліфікуються як



незаконні чи несправедливі (недоцільні, неекономні, неефективні тощо), мають тягнути їх відповідальність з накладанням відповідних санкцій. А це означає, що органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування, їх посадові особи можуть бути притягнуті до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своєї компетенції у сфері комунальних послуг. Проте питання системної відповідальності, яке охоплює взаємну відповідальність Президента України, кожного з органів здійснення державної влади та кожного з органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також їхньої відповідальності перед сувереном (народом), громадою, людиною, потребують відповідного розвитку та юридизації, зокрема в Основному Законі. Насамперед, це має бути відповідальність за “порушення конституції”. Сутність “порушення конституції”, яке відносимо до виду правопорушення, полягає у неналежному виконанні чи невиконанні будь-якими органами здійснення публічної влади, їх посадовими особами відповідних імперативних норм законодавства та найперше норм Конституції України. В аспекті “порушення конституції” у сфері комунальних послуг це може бути, наприклад: відповідальність Президента України за непідписання чи неоприлюднення відповідного закону чи залишення без руху питання щодо діянь і актів органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб в аспекті забезпечення проведення державної політики у сфері комунальних послуг (насамперед, це стосується діянь і актів Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій); відповідальність Верховної Ради України за невчасний розгляд законопроекту (насамперед, невідкладного законопроекту у сфері комунальних послуг); відповідальність Кабінету Міністрів України та інших органів здійснення виконавчої влади, їх посадових осіб за незабезпечення проведення державної політики у сфері комунальних послуг тощо.

# РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

### 4.1. Актуальні питання компетенції місцевих органів здійснення влади

Українська практика розмежування повноважень, як стверджує В. Кампо<sup>75</sup>, органів місцевого самоврядування розвивається з позицій різних наукових шкіл, що є відбиттям перехідного етапу розвитку суспільства, незавершеністю процесу формування правової бази діяльності цих органів тощо. Тому вирішувати ці проблеми дуже важко, а частково – неможливо.

Поширеною є також думка про те, що відповідно до сучасної конституційної моделі одними і тими ж повноваженнями володіють і органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування, тому це може призвести до паралелізму та дублювання в їх діяльності<sup>76</sup>. Ці автори та інші прихильники такої думки вважають, що через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів продовжується конкуренція їх компетенції. Це, на їхню думку, пов'язано з тим, що в законах України “Про місцеві державні адміністрації”<sup>77</sup> і “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>78</sup> розмиті та дублюються повноваження

---

<sup>75</sup> Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади // Збірник матеріалів Координаційно-методологічної наради “Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики” та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (9–13 квіт. 2001 р., Гастро – Ялта, АРК). – К.: Логос, 2001. – С. 121–125.

<sup>76</sup> Ткачук П. М. Район як територіальна основа поєднання державного управління й місцевого самоврядування // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Збірник наукових праць / Наук. кер. кол. авт. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II. – С. 190–213; Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / Упор. А. Вишневський. – К.: б. в., 2002. – С. 50.

<sup>77</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>78</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).

місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, тому часто незрозуміло, хто є “останньою інстанцією” на місцевому рівні, хто несе відповідальність. Практика застосування законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, на думку деяких практиків, аналітиків і політиків, засвідчує їх недосконалість у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях, що відображається у низькому рівні якості надання державних і громадських послуг населенню.

Така позиція кола осіб, які у той чи інший спосіб впливають як на формування громадської думки, так і на прийняття законодавчих актів компетенційного змісту щодо місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування, призводить до широкого трактування питань статусу цих органів здійснення влади, зокрема невизначеності їх відповідальності, послаблює державний та громадський контроль за результатами їх діянь. Неоднозначність трактування законодавства створює умови для напруження у відносинах між місцевими державними адміністраціями як органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також створює їм умови для самоусунення від прийняття у цій сфері рішень “непопулярного” змісту. Місцеві державні адміністрації, насамперед, їх голови та інші компетентні посадові особи з метою уникнення конфронтації з органами місцевого самоврядування практично самоусунулись від виконання контролю за діяльністю органів здійснення місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Адже, окрім публіцистичних заяв голів й інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій для засобів масової інформації про свої “заслуги” щодо контролю ситуації, “впливу” на соціально-економічний розвиток тощо, нам невідомі конкретні справи, які б за наслідками контролю були порушені головами місцевих державних адміністрацій. Насамперед нам невідомі справи, порушені головами місцевих державних адміністрацій про скасування рішень органів здійснення місцевого самоврядування, або про притягнення до відповідальності складу органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб через дострокове припинення їх повноважень.

Концептуально, про що стверджує багато відомих аналітиків, зокрема В. Авер'янов<sup>79</sup>, що також закріплено відповідним

---

<sup>79</sup> Авер'янов В. Б. Місцеві державні адміністрації // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 89 – 94.

законодавством, не викликає заперечення положення про те, що для виконання своїх завдань і функцій місцеві державні адміністрації мають право здійснювати контроль за станом додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування. Проте у контексті концепції, що розвивається у нашій роботі, йдеться не стільки про право, як про компетенцію місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Відповідно до нашої концепції компетенція<sup>80</sup> – це сукупність: місії (цілей та завдань), повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та ресурсів, зокрема засобів (методів і способів) вирішення питання юрисдикційності. Це також означає, що компетенція є ознакою ідентифікації чи виокремлення певної особи, зокрема, конкретного органу того чи іншого виду здійснення влади. З множини компетенційних ознак якраз домінуючою ознакою місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб є здійснення контролю. Особливим тут є також і те, що здійснювати контроль є не стільки правом, як обов'язком. Якраз імперативність контролю суттєво виокремлює місцеві державні адміністрації як орган здійснення виконавчої влади на місцевому рівні.

Отже, питання про інституційну компетенцію та її розмежування в системі органів здійснення влади беззаперечно належить до категорії наукової та науково-практичної проблеми, що розвивається. Усвідомлюючи комплексність цієї проблеми, вважаємо, що до її вирішення треба йти шляхом ґрунтовного аналізу та вирішення конкретних питань розмежування компетенції між органами здійснення виконавчої влади, зокрема місцевими державними адміністраціями, та органами здійснення місцевого самоврядування. В аспекті цієї проблеми одним із найважливіших і таким, що безпосередньо обумовлює необхідність розмежування компетенції різних органів здійснення влади, є вирішення питань у сфері комунальних послуг. Адже споживачами послуг із цієї сфери практично є кожна людина, тому рівень правового та організаційного вирішення цих питань необхідно трактувати в аспекті виконання обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

---

<sup>80</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТГВФ “АФІША”, 2003. – С. 126 – 132.

Метою цієї роботи є:

1) визначення особливостей компетенції органів здійснення виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій, та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері комунальних послуг, зокрема норм і тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення;

2) обґрунтувати критерії розмежування компетенції обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на комунальні послуги, зокрема на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення;

3) виявлення норм законодавства, що можуть потребувати офіційного тлумачення щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на комунальні послуги, зокрема з централізованого водопостачання та водовідведення.

Питання про межі компетенції органів здійснення влади на місцях виникають практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець з об'єктивних причин не може одноразово закріпити ці межі, адже розвиток суспільних відносин часто породжує нові питання, які не можуть бути вирішені в межах існуючого законодавчого розмежування компетенцій органів здійснення влади. З іншого боку, недоцільно також покласти вирішення усіх питань зі сфери комунальних послуг на вищі та центральні органи здійснення виконавчої влади. Адже як законодавець, так і вищі та центральні органи здійснення виконавчої влади не повинні безпосередньо займатись окремими питаннями місцевого чи територіального значення. Окремі питання місцевого значення повинні вирішувати органи здійснення виконавчої влади на регіональному чи/та місцевому рівні, зокрема місцеві державні адміністрації як органи здійснення виконавчої влади в областях та районах.

Відповідно до концепції, що реалізована в Конституції України<sup>81</sup>, місцеві державні адміністрації та органи здійснення місцевого самоврядування належать до різних за своїм юридичним змістом систем органів здійснення влади. За компетенцією місцеві державні адміністрації є місцевими органами здійснення виконавчої влади, а органи здійснення місцевого самоврядування є системою органів

---

<sup>81</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

здійснення окремого виду публічної влади, яку умовно визначаємо як громадівська влада чи влада територіальних громад.

Концептуально у Конституції України гарантується місцеве самоврядування і тим самим де-юре не допускається можливості підміни його здійснення місцевими державними адміністраціями чи будь-якими іншими органами здійснення державної влади. Проте місцеві державні адміністрації за своїм конституційно-правовим статусом є найбільш “наближеними” і такими, що мають “найтісніший” контакт з громадянином, органами із системи органів здійснення державної влади, насамперед виконавчої. Це означає, що держава якраз через систему цих органів виконує свої обов’язки щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, вирішуючи питання місцевого значення лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Очевидно, що місцеві державні адміністрації є органами здійснення виконавчої влади в частині внутрішньої політики держави щодо вирішення питань місцевого значення, тому уповноважені вживати заходів для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування.

Про забезпечувальну функцію місцевих державних адміністрацій щодо законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян наголошується у багатьох працях, зокрема В. Авер’яновим<sup>82</sup>. Водночас є роботи, в яких наголошується на тому, що органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень і в інших випадках, передбачених законом<sup>83</sup>.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі. На законодавчому рівні,

---

<sup>82</sup> Авер’янов В. Б. Місцеві державні адміністрації // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМІ”, 1999. – С. 89 – 94.

<sup>83</sup> Скрипничук В. М. Взаємовідносини органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: Навчальний посібник / Кол. авт.: Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – С. 217 – 249.

зокрема у Конституції України, визначено взаємне делегування повноважень органів здійснення виконавчої влади органам здійснення місцевого самоврядування і навпаки. У законодавстві України певним чином встановлено межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування. Проте це не означає, що наукові концепції та чинне законодавство у цій сфері є доскональними і достатніми. Адже на практиці реалізація як власних, так і окремих делегованих повноважень тих чи інших органів здійснення влади призводить не тільки до погоджених їхніх дій, а нерідко породжує ситуацію “мовчазної згоди” щодо триваючого правопорушення в частині прав громадян. Це, як правило, завуальовується за “невирішеністю” питання щодо встановлення меж їх компетенцій та способів вирішення компетенційних спорів.

Чинне законодавство про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування в Україні, зокрема Конституція України і закони України “Про місцеві державні адміністрації” і “Про місцеве самоврядування в Україні”, все таки створює певну правову основу для вирішення компетенційних питань. Проте практичне вирішення тих чи інших компетенційних питань залежить, з одного боку, від волі та компетентності відповідних посадових осіб, а з іншого – від контрольованості суспільних, зокрема владного змісту, процесів. Тобто, це залежить від рівня контролю як в системах здійснення державної влади та місцевого самоврядування, так і суспільного контролю за діями як органів здійснення державної влади, так і органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Тим самим ми доходимо і до виокремлення проблеми контролю та дисципліни владної діяльності.

Необхідність переважно правового розмежування компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування обумовлена сутністю правової держави. Проте в умовах недостатнього усвідомлення ролі права в громадській думці, ще низького рівня правової культури державних службовців і службовців органів здійснення місцевого самоврядування таке розмежування є, на думку В. Кампо<sup>84</sup>, досить складним. Тому не слід

---

<sup>84</sup> Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія та розмежування повноважень // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 100 – 105.

очікувати швидких і достатніх результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Першоосновою розмежування компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування є Основний Закон, який слугує основним засобом їх нормативно-правового закріплення. Це означає, що концептуально у Конституції України визначено межі компетенції як місцевих державних адміністрацій, так і органів здійснення місцевого самоврядування з метою недопущення компетенційних спорів і правопорушень, тобто втручання у “чужу сферу”. Тільки поправки чи зміни до Конституції України у частині компетенції місцевих державних адміністрацій чи/та органів здійснення місцевого самоврядування можуть змінити існуючі конституційно визначені компетенційні межі. Порушення законодавчо, насамперед конституційно, встановлених меж між цими органами здійснення влади необхідно кваліфікувати як правопорушення.

Деякі аналітики, наприклад В. Кампо, вважають, що, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, законодавець мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним<sup>85</sup>. Проте відповідно до нашої концепції законодавець при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування реалізовував, насамперед, моноцентричну модель державного управління, “зшиваючи” різні системи органів здійснення влади делегуванням, а точніше – перерозподілом компетенції<sup>86</sup>. Що ж до поняття “суміжної” компетенції, то його, на наш погляд, необхідно розглядати насамперед у контексті місії та юрисдикційності, а не “однакових” повноважень. Так чи інакше у контексті прав і свобод людини компетенції як систем органів здійснення влади, так і їхніх окремих органів і посадових осіб спрямовані на вирішення питань як щодо різних, так і щодо одних і

---

<sup>85</sup> Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМІ”, 1999. – С. 100 – 105.

<sup>86</sup> Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні у контексті публічної влади // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України (Львівський філіал). – 2000. – Вип. 4. – С. 168 – 190.



тих же суспільних відносин чи, умовно кажучи, галузей суспільного життя.

Враховуючи єдність правового регулювання, необхідно усвідомлювати, що законодавство як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин не виключає компетенційних спорів між органами здійснення не тільки різних видів влади, але й одного її виду. Важливо також розглядати компетенційні спори у проблемно виявляючому аспекті. Якщо спір не пов'язаний з суб'єктивними факторами, наприклад з піар-акціями, то він свідчить про існування суспільної реальності, яка потребує вирішення, тому такий спір необхідно трактувати позитивно в аспекті окреслення напряму вирішення суспільно-значущого інтересу.

В аспекті проблеми компетенційних спорів питання про мотиви скасування актів (рішень) одних органів здійснення влади, зокрема рад, іншими дискутується доволі давно. Наприклад, в працях Н. Селівона це питання розглядалося щодо рішень Рад<sup>87</sup>. Проблемним у мотивації порушення і вирішення питань про скасування актів є розмежування соціальних інтересів органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб<sup>88</sup>.

У контексті телеологічного тлумачення, яке повинно прояснити мету законодавчого регулювання статусу місцевих державних адміністрацій з урахуванням та оцінкою існуючих суспільних інтересів, можемо зазначити, що відповідно до Перехідних положень Конституції України "Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю (виділено мною. – О. С.) за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування" (п. 9 Перехідних положень Конституції України). Це означає, що у поточному законодавстві законодавець якраз і регулює статус місцевих державних адміністрацій як "державного органу контролю". Тому місцева державна адміністрація в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснює на відповідній території

---

<sup>87</sup> Селівон Н. Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов. – К.: Наук. думка, 1980. – С. 56.

<sup>88</sup> Аппарат государственного управления: интересы и деятельность: Коллективная монография / Отв. ред. В. Ф. Сиренко. – К.: Наук. думка, 1993. – 166 с.

державний контроль за “... додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів ...” (п. 8 ч. 1. ст. 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”), а також “... регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням” (п. 7 ч. 1. ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”).

## 4.2. Сутність і принципи розмежування компетенції

Однією з найважливіших складових інституційного розвитку громадянського суспільства завжди були та будуть питання організації та здійснення публічної влади, насамперед державної влади та місцевого самоврядування. В аспекті вирішення цих питань основні поняття кратології, зокрема конституційно-правових інститутів, “публічна влада”, “державна влада” та “місцеве самоврядування” на концептуальному рівні ще належно не розроблені. Аксиоматичним для сучасної кратології та суміжних наук є структурованість здійснення публічної, насамперед державної, влади. Проте проблемними тут є питання сутності та причин і чинників структурування владної діяльності, а також ідентифікації відповідної інституційної структури, зокрема за компетенцією, яка безумовно є основною ознакою як систем цієї структури, так і їх окремих елементів (інституцій, суб’єктів та органів).

Усвідомлення реформаційних потреб (політичної, конституційної, адміністративної тощо) обумовлюють розвиток нових підходів до вирішення питання концепції компетенції інституційної структури здійснення публічної влади та окремих її видів. Суспільна потреба встановлення владно-інституційної компетенції, що, насамперед, зводиться до компетенційного межування та розмежування держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, обумовлена усвідомленням притаманності суспільству публічно владної діяльності чи здійснення публічної влади як необхідної умови його існування.

На сучасному етапі розвитку наукової думки аксиоматичним є суспільний інтерес упередження узурпації здійснення публічної та, насамперед, державної влади. Проте самого усвідомлення потреби антиузурпації здійснення влади ще недостатньо для структурування її

здійснення. Гіпотетично можна припустити, що здійснення влади на засадах структурування обумовлено об'єктивними чинниками, серед яких важливим є "оптимізаційний". У контексті загального поняття "оптимізація" складні системи оптимізуються через структурування ("розпад" чи "дисипація" тощо), забезпечуючи тим самим оптимізацію певних ресурсів.

Суспільство в процесі свого розвитку чи, умовно кажучи, "історичних суспільних експериментів" дійшло до доктринального та практичного виокремлення у контексті поняття "антиузурпація" відповідної системи принципів побудови інституційної структури. Антиузурпаційний принцип обумовлює інші принципи, виступаючи щодо них родовим принципом, а також розвивається в них, насамперед у принципі противаг і стримувань. Проте концептуально-інтуїтивне усвідомлення суспільної потреби ще не означає замкнутості чи достатності наукових і, насамперед, практичних розробок у цій сфері, зокрема таких, які б відповідали історичному моменту. Прикладом цього є загальна дискусія, яка інколи сягає небезпечного рівня соціальної напруги щодо реформ в Україні, насамперед політичної та конституційної. Встановлення компетенції держави як окремої інституції, органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб має не лише суто наукове, а й практичне значення для розбудови національної моделі громадянського суспільства.

Це означає, що необхідно проаналізувати зміст державної влади та місцевого самоврядування з наукових посилок науки конституційного права як одного з його основних інститутів. Цей інститут розглядається як організаційно цілісний підрозділ нормативно-правового змісту споріднених політико-правових суспільних відносин, системно організованих і виділених в окремий комплекс. До цього інституту включаються такі групи конституційних норм, які мають єдиний предмет правового регулювання, однією із складових якого і є державна влада та місцеве самоврядування.

Що ж до розмежування компетенції, то, насамперед, йдеться про такі поняття, як "баланс влади", "взаємоурівноваження влади", "демонополізація влади", "противаги і стримування" тощо. Принципи розмежування компетенції не запроваджуються, а виводяться чи логічно випливають із самої сутності досліджуваного явища. Для того, щоб відповісти на питання компетенції органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових

осіб, необхідно розкрити сутність державної влади та місцевого самоврядування.

Які ж можуть бути вихідні положення у процесі розкриття сутності державної влади та місцевого самоврядування у контексті сучасного поняття громадянського суспільства та правової держави? Важливо також, як ці положення мають бути та як вони є відображені у змісті Конституції України.

Для виявлення цих положень треба з'ясувати та розвинути такі питання:

- що таке держава у владному аспекті та яка її структура;
- яка мета здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування;
- хто є суб'єктами в правових, насамперед конституційних, відносинах з приводу організації та здійснення державної влади та місцевого самоврядування;
- що є об'єктом і предметом у згаданих правовідносинах;
- що таке легітимність і що є джерелом легітимності здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування;
- який зміст державної влади та місцевого самоврядування;
- які правові, насамперед конституційні, принципи організації і здійснення державної влади та місцевого самоврядування;
- що є основою встановлення владно-інституційної компетенції, насамперед компетенційного межування та розмежування держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб;
- яка інституційна структура здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування.

Послідовне вирішення цих питань дасть змогу визначити основні елементи, складові чи ознаки державної влади та місцевого самоврядування в Україні, а також компетенцію системи та окремих елементів інституційної структури здійснення цих видів публічної влади.

Об'єктом правових, зокрема конституційно-правових, відносин є права і свободи людини. Саме права і свободи людини та їх гарантії, згідно з Основним Законом (ч. 2 ст. 3), визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Особливістю конституційно-правових відносин є те, що відповідні інституції цих відносин мають різну за обсягом правосуб'єктність. Предмет конституційно-правових відносин включає суспільні відносини, які виникають з приводу і в зв'язку із встановленням державної влади та місцевого самоврядування, а також безпосередньо в процесі їх організації та здійснення.

Що ж до здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування, то його об'єктом є людина як соціальна цінність, а предметом – суспільні відносини, що становлять зміст прав і свобод людини та їх гарантії. Єдиний за своєю сутністю предмет владної діяльності обумовлює проблемність питання компетенції інституційної структури її здійснення. У контексті прав і свобод людини компетенції як систем органів здійснення державної влади, системи органів здійснення місцевого самоврядування, так і їхніх окремих органів і посадових осіб спрямовані на вирішення питань як щодо різних, так і щодо одних і тих же суспільних відносин чи, умовно кажучи, галузей суспільного життя. З метою уникнення міжкомпетенційних спорів в основу побудови інституційної структури здійснення влади необхідно покласти принцип “неспівмірності компетенції” чи “компетенційної різнорідності”.

Міжінституційні владні відносини – категорія як політологічна, так і правова, яка відображає суть, форми, ступінь взаємин, взаємозв'язку і взаємодії інституцій, зокрема суб'єктів й органів різних видів владної діяльності, зокрема публічно-владної, державно-владної, самоврядної тощо. У контексті поняття “ординації” вони структуруються на координаційні, реординаційні, субординаційні тощо. Основу цих відносин становить принцип взаємодії на паритетних засадах з метою досягнення певного соціального ефекту. Своєю чергою принцип взаємодії розкривається у мотивованій необхідності чи обов'язку. Усі ці відносини, з одного боку, визначають зміст і суть права загалом та окремих його галузей, а з іншого – визначаються правовими нормами.

У контексті принципу “компетенційної різнорідності” контрольна та наглядова діяльність органів здійснення виконавчої влади щодо рішень органів здійснення місцевого самоврядування розповсюджується на те: по-перше, чи був основою рішення відповідний склад обставин; по-друге, чи були дотримані процедурні норми, зокрема в частині відповідної політики держави; по-третє, чи були застосовані достатні, насамперед загальновизнані, методики оцінки ефективності рішення в галузі права про людину, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпеку; по-четверте, чи не було рішення корисливим.

Монополізм у сфері деяких послуг і їх суспільна значущість накладає на державу додаткові обов'язки та обумовлює її відповідальність, зокрема щодо визначення засад цінової політики у сфері цих послуг та її проведення. Це означає, що монополізм

обумовлює виняткову компетенцію держави, тому ця компетенція навіть у частинах не може бути делегована органам здійснення місцевого самоврядування. До таких суспільно значимих послуг необхідно, насамперед, віднести комунальні послуги.

Проведення цінової політики та контроль у сфері деяких послуг як забезпечувальні функції організуються органами здійснення виконавчої влади, насамперед Кабінетом Міністрів України, і не можуть бути делеговані органам здійснення місцевого самоврядування його актами, тому що окремі повноваження органів здійснення виконавчої влади можуть надаватися органам здійснення місцевого самоврядування тільки законом. Проте й законом проведення цінової політики та контролю не може бути делеговано органам здійснення місцевого самоврядування з огляду на те, що це елемент конституційної компетенції держави, яку в аспекті здійснення державної влади на засадах поділу забезпечує Уряд чи Кабінет Міністрів України в конституційній моделі України.

Соціальна значимість деяких послуг актуалізує вирішення питань щодо доцільності чи ефективності рішення у сфері цих послуг з інших, окрім законності, мотивів, тому не може бути віднесено до компетенції суду, обумовлюючи закріплення у законодавстві принципу диспозитивності ("на розсуд") вирішення спірних питань щодо таких рішень.

Отже, розвиток правових засад компетенції держави та місцевого самоврядування, зокрема у сфері послуг, насамперед комунальних, підвищить ефективність здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування щодо гарантування прав і свобод людини. Проте їх застосування у практиці потребує подальших ґрунтовних досліджень і розвитку законодавства у цій сфері.

### **4.3. Правові засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг**

У громадянському суспільстві людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються та гарантуються як найвища соціальна цінність. Необхідність гарантування прав і свобод людини обумовлює структурування суспільства та розвиток таких інститутів, як влада, насамперед державна, та місцеве самоврядування. У контексті змісту поняття громадянського суспільства держава як одна з його інституцій є відповідальною перед людиною за свою діяльність.

Якраз необхідність гарантування прав і свобод людини визначає зміст та спрямованість діяльності держави. У сучасних конституційних доктринах громадянського суспільства та правової держави виокремлюється поняття “місцева влада”, інституційна структура здійснення якої є найбільш “наближеною” і такою, що має “найтісніший” зв’язок з громадянином. У концептуальному аспекті це поняття ще не має усталеного змістовного наповнення. До інституційної структури здійснення цієї влади найчастіше відносять систему органів здійснення місцевого самоврядування та систему місцевих чи, умовно кажучи, периферійних органів деконцентрованого та децентралізованого здійснення державної влади, насамперед виконавчої.

У сучасній українській конституційній моделі місцеві державні адміністрації за своїм конституційно-правовим статусом є найбільш “наближеними” і такими, що мають “найтісніший” зв’язок з громадянином, органами із системи органів здійснення державної влади, насамперед виконавчої. Гіпотетично це означає, що держава якраз через систему цих органів виконує свої обов’язки щодо утвердження і забезпечення прав та свобод людини, вирішуючи питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Очевидно, що місцеві державні адміністрації є органами здійснення виконавчої влади в частині внутрішньої політики держави щодо безпосереднього вирішення питань місцевого значення, тому також уповноважені вживати заходів для її забезпечення у діяльності органів здійснення місцевого самоврядування. Водночас зміст місцевого самоврядування, яке в Україні визнається і гарантується, полягає у самостійному вирішенні територіальною громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи здійснення місцевого самоврядування<sup>89</sup>.

Множинність інституційної структури щодо вирішення питань із сфери одних і тих же суспільних відносин створює умови як для міжінституційної конкуренції та міжінституційних компетенційних спорів, так і для підконтрольності владного змісту діяльності відповідних органів та посадових осіб. Так чи інакше у контексті прав і свобод людини компетенції як систем органів здійснення державної влади, системи органів здійснення місцевого самоврядування, так і їхніх окремих органів

---

<sup>89</sup> Сушинський О. І. Місьцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТГВФ “АФІША”, 2003. – С. 126 – 132.

та посадових осіб спрямовані на вирішення питань як щодо різних, так і щодо одних і тих же суспільних відносин чи, умовно кажучи, галузей суспільного життя. Отже, це обумовлює необхідність визначення компетенції та міжкомпетенційного розмежування у структурі органів здійснення влади. Насамперед це стосується системи органів здійснення виконавчої влади та системи органів здійснення місцевого самоврядування, а також окремих органів цих систем і їх посадових осіб.

Про актуальність та, водночас, неоднозначність трактування питання розмежування повноважень і відповідальності між органами здійснення державної влади, зокрема органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, свідчать виступи Президента України<sup>90</sup>, рішення та заяви Верховної Ради України<sup>91</sup>, рішення Кабінету Міністрів України<sup>92</sup> та рішення Конституційного Суду України щодо конституційності законів України<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Кучма Л. Д. Утвердження правових засад місцевого самоврядування: Виступ на звітно-виборчих зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 28 січ.; Виступ Президента України Л. Д. Кучми на урочистому засіданні першої сесії Конгресу місцевих та регіональних влад України, присвяченої Дню місцевого самоврядування 5 грудня 2002 р. // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Збірник матеріалів та документів / Упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов; За заг. ред. О. Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – С. 9–23.

<sup>91</sup> Заява Верховної Ради України від 16.03.1999 р. з приводу скасування Конституційним Судом України Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>92</sup> Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 69-р від 01.03.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new); Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 416-р від 25.07.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>93</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги): Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2000 від 10.02.2000 р. (Справа № 1-21/2000) // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).



У науковій літературі також немає єдності щодо вирішення питання компетенції та компетенційної межі органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування<sup>94</sup>.

Отже, питання про інституційну компетенцію та її розмежування в системі органів здійснення влади беззаперечно належить до категорії наукової та науково-практичної проблеми, що розвивається. Усвідомлюючи комплексність цієї проблеми, вважаємо, що до її вирішення треба йти шляхом ґрунтовного аналізу та вирішення конкретних питань розмежування компетенції між органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування. В аспекті цієї проблеми одним із найважливіших і таким, що безпосередньо обумовлює необхідність визначення та розмежування компетенції різних органів здійснення влади, є вирішення питань у сфері комунальних послуг. Адже споживачами послуг із цієї сфери практично є кожна людина, тому рівень правового та організаційного вирішення цих питань необхідно

---

<sup>94</sup> Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1971. – С. 36; Авер'янов В. Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 69 – 73; Нижник Н. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 102 – 115; Рекомендації міжнародного симпозиуму “Адміністративна реформа в Україні” (Київ, 26–28 листопада 1997 р.) // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 83; Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія та розмежування повноважень // Держ. управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 100–105; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 65 – 74; Скрипничук В. М. Взаємовідносини органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: Навчальний посібник / Кол. авт.: Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – С. 217 – 249; Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади // Збірник матеріалів Координаційно-методологічної наради “Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики” та візнього засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (9 – 13 квіт. 2001 р., Гаспра – Ялта, АРК). – К.: Логос, 2001. – С. 121 – 125.

трактувати в аспекті виконання обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Метою цієї роботи є:

1) розвиток правових засад державної політики у сфері комунальних послуг, зокрема щодо контролю монопольного становища, монопольної діяльності та монопольної ціни на ринку комунальних послуг;

2) визначити інституційну структуру встановлення засад та здійснення державної політики у сфері комунальних послуг;

3) розвинути обґрунтування критеріїв і способів розмежування компетенції органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на комунальні послуги.

Під терміном “комунальні послуги” відповідно до законодавства України, зокрема Житлового кодексу України (ст. 67), необхідно розуміти діяльність, пов'язану з наданням споживачам послуг з водопостачання, водовідведення, газопостачання, електропостачання, постачання теплової енергії та інші послуги<sup>95</sup>.

Важливо те, що ці послуги пов'язані з поняттям “монополізм”, яке включає такі поняття, як “монопольне становище”, “монопольна діяльність”, “монопольна ціна”, “зловживання монопольним становищем” тощо. Відповідно до статті першої Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” (далі – Закон)<sup>96</sup> монопольне становище – це домінуюче становище суб'єкта господарювання, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими суб'єктами господарювання обмежувати конкуренцію на ринку певного товару. Монопольним, відповідно до статті першої цього ж Закону, визнається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку певного товару перевищує 35%.

“Монопольна діяльність”, відповідно до статті першої цього Закону, – це “дії (бездіяльність) суб'єктів господарювання за умови монопольного становища на ринку одного суб'єкта господарювання (групи суб'єктів господарювання) у виробництві та реалізації товарів,

---

<sup>95</sup> Житловий кодекс України № 5464-Х від 30.06.1983 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>96</sup> Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України № 2132-ХІІ від 18.02.1992 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

а також дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів адміністративно-господарського управління та контролю, спрямовані на недопущення, істотне обмеження чи усунення конкуренції”.

Монополізм як певне суспільно-природне явище породжує можливість зловживання монопольним становищем. Тому законодавець, відповідно до статті четвертої Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, визначив, що “зловживанням монопольним становищем” – це:

– нав’язування таких умов договору, які ставлять контрагентів в нерівне становище, або додаткових умов, що не належать до предмета договору, в тому числі нав’язування товару, непотрібного контрагенту;

– обмеження або припинення виробництва, а також вилучення з обороту товарів, що призвели або можуть призвести до створення або підтримки дефіциту на ринку чи встановлення монопольних цін;

– встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів;

– встановлення монопольно високих цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призвело або може призвести до порушення прав споживачів.

Застосовуючи зазначене вище до відносин у сфері комунальних послуг, можемо стверджувати, що це відносини громадян із суб’єктами (умовно кажучи – монополістами), які займають монопольне, а деякі з них “абсолютно” монопольне становище на ринку цих послуг. У контексті поняття правової держави та відповідно до чинної Конституції України власники, здійснюючи право власності, повинні дотримуватися конституційних положень про те, що “власність зобов’язує”, і вона “не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству” (ч. 3 ст. 13 Конституції України<sup>97</sup>), а також про те, що “використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства ...” (ч. 7 ст. 41 Конституції України). Суспільна значущість комунальних послуг обумовлює конституційний обов’язок держави не допустити до зловживання монопольним становищем на ринку (ч. 3 ст. 42 Конституції України).

---

<sup>97</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

Отже, в аспекті поняття правової держави та із системного аналізу положень чинної Конституції України впливає, що право власності та монополізму у сфері комунальних послуг і суспільна значущість цих послуг накладає як на власника, так і на державу додаткові обов'язки та тягне за собою відповідальність.

В аспекті поняття правової держави та її місії щодо законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян очевидно є необхідність розвитку правових основ обмеження і попередження монополізму у сфері комунальних послуг, недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності та здійснення державного контролю за реалізацією законодавства у цій сфері.

Монополізм у сфері комунальних послуг обумовлює спеціальну політику держави щодо ціноутворення, зокрема встановлення державних фіксованих та регульованих цін і тарифів. Політика ціноутворення у цій сфері є складовою частиною загальної економічної та соціальної політики України і спрямована на забезпечення, з одного боку, рівних економічних умов та стимулів для розвитку всіх форм власності, економічної самостійності підприємств, організацій і адміністративно-територіальних регіонів держави, а з іншого – протидії монопольним тенденціям виготовлювачів продукції, товарів і послуг. Це обумовлює розвиток антимонопольного законодавства щодо цін та ціноутворення у сфері комунальних послуг.

Відповідно до статті дев'ятої Закону України “Про ціни і ціноутворення”<sup>98</sup> державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи встановлюються державними органами України “на ресурси, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, на товари і послуги, що мають вирішальне соціальне значення, а також на продукцію, товари і послуги, виробництво яких зосереджено на підприємствах, що займають монопольне становище на ринку”. Зміна рівня державних фіксованих та регульованих цін і тарифів на окремі види продукції, товарів та послуг здійснюється в порядку і в строки, що визначаються тими органами, які відповідно до цього Закону (ст. 10) затверджують або регулюють ціни (тарифи).

Конституційний Суд України у Рішенні від 2 березня 1999 р. висловив правову позицію щодо розмежування повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших органів

---

<sup>98</sup> Про ціни і ціноутворення: Закон України № 507-XII від 03.12.1990 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

виконавчої влади у сфері формування та реалізації цінової політики<sup>99</sup>. Відповідно до цієї правової позиції Верховна Рада України згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, у тому числі цінової як однієї із складових внутрішньої економічної та соціальної політики держави. Проведення цінової політики загалом і, зокрема, у сфері комунальних послуг у державі забезпечує Кабінет Міністрів України. Це означає реалізацію урядом визначених парламентом основ встановлення та застосування цін і тарифів, що логічно включає їх регулювання та контроль за ними. Ці повноваження Кабінету Міністрів України передбачені Конституцією України (п. 3 ст. 116) і Законом України “Про ціни і ціноутворення” (ст. 4).

Способом обмеження та попередження негативних наслідків монополізму у цій сфері є, насамперед, державне, а не ринкове, регулювання та встановлення норм і тарифів на комунальні послуги. Це означає обов’язок держави регулювати монопольну ціну, тобто ціну, яка встановлюється суб’єктом господарювання, що займає монопольне становище на ринку, і призводить до обмеження конкуренції або порушення прав споживача.

Отже, визначення засад цінової політики у сфері комунальних послуг та її проведення – це виняткова компетенція держави, тому ця компетенція навіть у частинах не може бути делегована органам здійснення місцевого самоврядування.

Невід’ємною частиною реалізації засад політики ціноутворення в державі у сфері комунальних послуг є визначення способів і органів здійснення влади, на які покладено обов’язки щодо забезпечення виконання політики в цій сфері. Такими органами, зокрема, є: Кабінет Міністрів України, який визначає перелік продукції, товарів і послуг, на які можуть бути затверджені відповідними органами виконавчої влади фіксовані та регульовані ціни і тарифи, порядок реалізації повноважень цих органів в галузі встановлення та застосування цін і

---

<sup>99</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги): Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2000 від 10.02.2000 р. (Справа № 1-21/2000) // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

тарифів, здійснення контролю за цінами (тарифами); органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які в порядку і межах, визначених законодавством, встановлюють норми та тарифи оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг.

Тут важливо зазначити, що й на інші органи здійснення виконавчої влади, зокрема, відповідно до статті 119 Конституції України на місцеві державні адміністрації державою безпосередньо можуть бути покладені обов'язки щодо виконання політики у цій сфері. Відповідно до частини третьої та частини четвертої статті 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам здійснення виконавчої влади. Це логічно в контексті поняття підконтрольності включає погодження виконавчими органами місцевих рад цін і тарифів з відповідними органами здійснення виконавчої влади, зокрема Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київської та Севастопольської міськими державними адміністраціями.

Щодо компетенції місцевих органів здійснення виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування, то можна визначити такі її види:

а) виняткову компетенцію місцевих органів здійснення виконавчої влади (наприклад, державний контроль) і виняткову компетенцію органів здійснення місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю);

б) суміжну компетенцію, коли місцеві органи здійснення виконавчої влади та органи здійснення місцевого самоврядування наділяються компетенцією щодо одних і тих же суспільних відносин, але відрізняються певними особливостями цієї компетенції, зокрема місією, повноваженнями, юрисдикційністю та ресурсами вирішення питань юрисдикційності.

Що ж до найбільш дискусійного поняття “суміжної” компетенції, то його, на наш погляд, необхідно розглядати насамперед у контексті місії та юрисдикційності, а не “однакових” повноважень. Адже так чи інакше у контексті прав і свобод людини компетенції як систем органів здійснення влади, так і їхніх окремих органів та посадових осіб спрямовані на вирішення питань як щодо різних, так і щодо одних і тих же суспільних відносин чи, умовно кажучи, галузей суспільного життя.

В основі правового статусу органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб є принципи законності та дозвільний. До принципу законності здійснення влади належить принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). У контексті цього принципу закон є показником напряму та обмеження діяльності щодо здійснення влади, яка не може входити з ним у протиріччя. Будь-які акти як форми здійснення влади, які відхиляються від цього принципу, стають нікчемними. Також і під час правової реалізації через інші правові акти існує верховенство формального закону з тим наслідком, що у випадку його порушення, норма з меншою юридичною силою стає нікчемною. Визначаючи та/чи розмежовуючи компетенцію органів здійснення влади щодо сфери комунальних послуг, необхідно узгоджувати законодавство відповідно до цього принципу. Тому відповідно до концепції чинного законодавства рішення органів здійснення місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад, якщо вони відповідно до законодавства не затверджені відповідними органами здійснення виконавчої влади, є нікчемними. Адже забезпечення проведення цінової політики є виключною компетенцією Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів здійснення виконавчої влади.

Дозвільний принцип (ч. 2 ст. 19 Конституції України) закріплює заборону для органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб здійснювати будь-яку діяльність в певній галузі суспільних відносин або діяти іншим специфічним способом, якщо для цього не існує законного дозволу чи уповноважуючого на такі дії формального закону. Відповідно до цього принципу вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Щодо досліджуваного питання, то законодавець, з огляду на інтереси людини та необхідність її захисту від зловживання монопольним становищем, зобов'язаний передбачити межі діяльності органів здійснення місцевого самоврядування та органів здійснення виконавчої влади у сфері комунальних послуг.

Конституцією України визначено контрольну та наглядову діяльність держави через її органи за місцевим самоврядуванням аж до призупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням уповноваженого державою органу до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України). Водночас відповідно до концепції правової

держави “кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб” (ч. 2 ст. 55 Конституції України). Тому, будь-які акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку. Це означає, що в цьому випадку суб’єктом порушення питання про визнання незаконними цих актів може бути будь-яка особа. Відмінність цих конституційних норм полягає лише в тому, що призупинити рішення органів здійснення місцевого самоврядування може тільки спеціально уповноважений державою орган, а оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб може будь-яка особа.

Сутність компетенції органів здійснення виконавчої влади – це контроль щодо законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян у сфері комунальних послуг, зокрема щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на ці послуги, у тому числі і контроль за здійсненням наданих законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Тут важливо зазначити, що повноваження щодо контролю у цій сфері не можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, адже це елемент державної політики, окрім цього вони часто здійснюють безпосереднє управління об’єктами комунальної власності, які надають відповідні комунальні послуги. А це означає, що органи місцевого самоврядування не можуть бути уповноважені здійснювати державний контроль у цій сфері, адже це буде фактично самоконтроль, який априорі не може бути ефективним. Тому місцеві органи виконавчої влади, зокрема місцева державна адміністрація, в межах, визначених Конституцією і законами України, зобов’язана здійснювати на відповідній території державний контроль, а також цінову та регуляторну політику у сфері комунальних послуг.

Контрольна та наглядова діяльність органів виконавчої влади щодо рішень органів місцевого самоврядування розповсюджується на те: по-перше, чи був в основу рішення покладений відповідний склад обставин; по-друге, чи були дотримані процедурні норми, зокрема в частині цінової та антимонопольної політики держави; по-третє, чи були застосовані достатні, насамперед загальновизнані, методики оцінки ефективності рішення в галузі права про людину, її життя і здоров’я, честь та гідність, недоторканність і безпеку; по-четверте, чи не було рішення корисливим. Що ж до сфери



комунальних послуг, то така компетенція органів здійснення виконавчої влади цілком логічна, адже органи здійснення місцевого самоврядування можуть як завищити, так і занижити нормативи та тарифи на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення. У першому випадку таке рішення не буде відповідати інтересам споживачів і держави, адже зростуть соціально недоцільні та необґрунтовані видатки громадян на оплату таких послуг, а також зростуть видатки державного бюджету на відповідні субсидії. В іншому випадку це можуть бути корисливого чи іншого, зокрема популістського, змісту рішення.

Способом вирішення компетенційних спорів між органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування щодо сфери комунальних послуг є судовий розгляд справ з даного приводу. Законодавством, зокрема Конституцією України, передбачено можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного. Проте не можна однозначно стверджувати, що цей спосіб є найефективнішим, адже може виникнути питання щодо доцільності чи ефективності рішення у сфері комунальних послуг з інших, окрім законності, мотивів, тому вирішення його не може бути віднесено до компетенції суду. Зазначене в аспекті індетермінаційного (на розсуд) принципу обумовлює необхідність досудових чи позасудових способів вирішення спірних питань щодо таких актів. Важливо, що розсуд як складова компетенції в аспекті правових наслідків надає владній діяльності більшу свободу на вчинення чи не вчинення дій, проте він зобов'язує до ефективних діянь, спрямованих на якнайкраще вирішення питання.

Інший спосіб вирішення компетенційних спорів у сфері комунальних послуг – це звернення до Конституційного Суду України. Проте органи здійснення виконавчої влади чи органи здійснення місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду України з приводу їх компетенційних спорів у сфері комунальних послуг, але вони можуть до нього направляти свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів України у тому разі, коли вважають, що має місце порушення їх конституційних компетенцій. Конституційний Суд України зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт офіційного тлумачення Конституції України та законів України, у тому числі і щодо будь-якого компетенційного спору.

Необхідність гарантування прав і свобод людини у сфері комунальних послуг визначає зміст і спрямованість діяльності держави

та розвиток її інституційної структури, яка найбільш “наближена” до громадянина і має з ним “найтісніший” зв’язок.

Монополізм у сфері комунальних послуг і суспільна значущість цих послуг накладає як на власника, так і на державу додаткові обов’язки та обумовлює їх відповідальність, зокрема щодо визначення засад цінової політики у сфері комунальних послуг та її проведення, яка є виключною компетенцією держави, тому ця компетенція навіть у частинах не може бути делегована органам здійснення місцевого самоврядування.

Проведення цінової політики та контроль у сфері комунальних послуг як забезпечувальні функції організуються Кабінетом Міністрів України і не можуть бути делеговані органам здійснення місцевого самоврядування його актами, тому що окремі повноваження органів здійснення виконавчої влади можуть надаватися органам здійснення місцевого самоврядування тільки законом. Проте й законом проведення цінової політики та контролю не може бути делеговано органам здійснення місцевого самоврядування у зв’язку з тим, що це елемент конституційної компетенції Кабінету Міністрів України.

Соціальна значимість комунальних послуг актуалізує вирішення питань щодо доцільності чи ефективності рішення у сфері комунальних послуг з інших, окрім законності, мотивів, тому не може бути віднесено до компетенції суду, обумовлюючи закріплення у законодавстві диспозиційного принципу вирішення спірних питань щодо таких актів.

Отже, розвиток правових засад компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг підвищить ефективність здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування щодо гарантування прав і свобод людини. Проте їх застосування у практиці потребує подальших ґрунтовних досліджень і розвитку законодавства у цій сфері.

#### **4.4. Законодавчі аспекти компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг**

У попередніх дослідженнях показано, що про актуальність та, водночас, неоднозначність трактування питання розмежування компетенції і відповідальності між органами здійснення державної влади, зокрема органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, свідчать виступи Президента України, рішення Кабінету Міністрів України та рішення й висновки

Конституційного Суду України<sup>100</sup>. Відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів, за твердженням багатьох авторів, зокрема, поширеною є також думка про те, що дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів здійснення місцевого самоврядування призводить до конкуренції їх компетенції<sup>101</sup>.

В аспекті вирішення проблеми розмежування компетенції різних органів здійснення влади у сфері комунальних послуг метою цієї роботи є:

1) визначення особливостей законодавчо встановлених компетенції місцевих органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері комунальних послуг;

2) виявлення норм законодавства, що можуть потребувати офіційного тлумачення щодо компетенції різних органів здійснення влади у сфері комунальних послуг, зокрема регулювання та встановлення норм і тарифів на комунальні послуги.

Проведення в Україні цінової політики та контроль – це забезпечувальні функції Кабінету Міністрів України. Водночас Кабінет Міністрів України відповідно до конституційної концепції є вищим органом у системі органів здійснення виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України<sup>102</sup>). Тому Кабінет Міністрів України може тільки у структурі органів здійснення виконавчої влади організувати реалізацію цієї компетенції. Цей конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України та принципи побудови системи органів здійснення виконавчої влади концептуально допускають виокремлення поняття компетенції цієї системи щодо проведення цінової політики та контролю у сфері комунальних послуг. Це означає, що Кабінет Міністрів

---

<sup>100</sup> Сушинський О. І. Правові засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг // Життя і право. – 2004. – № 5.

<sup>101</sup> Ткачук П. М. Район як територіальна основа поєднання державного управління й місцевого самоврядування // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Збірник наукових праць / Наук. кер. кол. авт. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II. – С. 190 – 213; Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / Упоряд. А. Вишневський. – К.: б. в., 2002. – С. 50.

<sup>102</sup> Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.

України може у структурі органів здійснення виконавчої влади організувати реалізацію цієї компетенції.

Отже, відповідно до принципів міжкомпетенційного розмежування органи здійснення виконавчої влади як система та окремі з них в межах власної компетенції проводять цінову політику та контроль у сфері комунальних послуг, зокрема щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на ці послуги, у тому числі і контроль за здійсненням наданих законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

Відповідно до висловленої концепції місцеві органи виконавчої влади, зокрема місцева державна адміністрація, в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснює на відповідній території державний контроль за "... додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів ..." (п. 8 ч. 1. ст. 16 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"<sup>103</sup>), а також "... регулює (виділено мною. – О. С.) ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням" (п. 7 ч. 1. ст. 18 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"). Проте в іншому законі визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження в частині "... встановлення в порядку і межах, визначених законодавством (виділено мною. – О. С.), тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності" (пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>104</sup>).

Неоднозначне розуміння при застосуванні окремими органами здійснення державної влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями положення цитованих норм цих законів в

---

<sup>103</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>104</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).

частині трактування того, що визначається тут поняттями “встановлення” та “законодавство” у відповідній нормі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також “регулює”, “визначає і встановлює норми”, “здійснює контроль” у цитованій нормі Закону України “Про місцеві державні адміністрації” може бути відповідно до статті 94 Закону України “Про Конституційний Суд України”<sup>105</sup> підставою для розгляду справи про офіційне їх тлумачення Конституційним Судом України.

Аналізуючи цитовані норми цих законів, необхідно зазначити, що такі терміни, як “регулює” та “визначає і встановлює”, з точки зору юридичної техніки надають відповідній нормі Закону України “Про місцеві державні адміністрації” імперативного змісту.

Суб’єкт права на конституційне звернення, яким, окрім визначених цими законами органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування, може бути будь-яка інша зацікавлена особа, зокрема фізична особа, яка вважає, що внаслідок неоднозначного розуміння при застосуванні окремими органами здійснення державної влади, органами здійснення місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями положення відповідних законів, її право може бути порушене; може просити дати офіційне тлумачення цих термінів, зокрема терміну “законодавство”, що вживається у пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, яким визначається сфера встановлення порядку і меж, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади.

Важливою як у науковому, так і в законодавчому аспектах буде також правова позиція Конституційного Суду України щодо розмежування повноважень Кабінету Міністрів України, інших органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері формування та реалізації цінової політики щодо оплати комунальних послуг. На практиці нормативи та тарифи у сфері комунальних послуг затверджуються як місцевими державними адміністраціями, так і різними органами здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, у Львові застосовуються нормативи та тарифи, затверджені тільки рішеннями виконавчого комітету Львівської міської ради або тільки наказами Департаменту міського інженерного господарства, чим, на нашу

---

<sup>105</sup> Про Конституційний Суд України: Закон України № 422/96-ВР від 16.10.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

думку, порушуються конституційні права громадян в частині захисту від зловживання монопольним становищем на ринку (ч. 3 ст. 42 Конституції України), а також порушується законодавчо визначений порядок встановлення відповідних нормативів і тарифів. Адже виконавчі органи місцевих рад, зокрема Львівської міської ради, затверджують і скеровують до виконання тарифи “своїх”, тобто тих, що належать до комунальної власності підприємств, тому тут втрачається принцип об’єктивності та незалежності контролю, а відтак можливість реалізації державної політики у цій сфері.

Можна також навести приклади введення в дію нормативів і тарифів, затверджених місцевими радами та їх виконавчими органами (комітетами). Це також, на наш погляд, є незаконним, тому що прийняття таких рішень (як правило, це обґрунтовується метою надання їм “більшої” юридичної сили) загалом не належить до компетенції місцевих рад і має кваліфікуватися як порушення відповідною радою законодавства шляхом прийняття рішення з перевищення владних повноважень. Рада може тільки скасувати рішення відповідного виконавчого комітету щодо нормативів і тарифів у сфері комунальних послуг, проте відповідно до конституційно закріпленого дозвільного принципу вона не має права приймати “позакомпетенційні” рішення.

Окремого розгляду тут потребує норма, в якій вжито термін “законодавство”, який досить широко вживається у правовій системі, здебільшого у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту вжито і в Конституції України (ст. 9, 19, 118, п. 12 перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття “законодавство” включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади<sup>106</sup>. Важливо зазначити, що

---

<sup>106</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”): Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 (Справа № 17/81-97) від 09.07.1998р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

поняття терміну “законодавство” щодо питної води та питного водопостачання відповідно до статті третьої Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” дається так: “Законодавство у сфері питної води та питного водопостачання складається з Водного кодексу України, Кодексу України про надра, законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, цього Закону та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері”<sup>107</sup>. Тобто тут також йдеться про те, що законодавство складається не тільки з законів, а й з “інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері”. У такому ж аспекті трактується поняття “законодавство” відповідно до статті першої Закону України “Про ціни і ціноутворення”, де зазначено, що “Законодавство України про ціноутворення складається з цього Закону та інших актів законодавства України, що видаються відповідно до нього”.

Враховуючи викладене та з огляду на зміст пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” у випадках, передбачених як законами, так і постановами Верховної Ради України, указами Президента України, декретами та постановами Кабінету Міністрів України, прийнятими в межах їх повноважень (нормативні акти Президента України як глави держави (ст. 102 Конституції України) і Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), обов’язкові до виконання на території держави (ст. 106 і 117 Конституції України)), вони встановлюють загальнообов’язкові правила, є універсальними і є складовою частиною законодавства України щодо регулювання відносин у сфері комунальних послуг.

Важливим є також і те, що відповідно до Житлового кодексу України (ст. 67) “Плата за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, теплова енергія та інші послуги) береться крім квартирної плати за затвердженими в *установленому порядку* (виділено мною. – О. С.) тарифами”<sup>108</sup>. Отже, тут також йдеться про затвердження тарифів в “установленому порядку”, який, на наш погляд, визначається законодавством у попередньо зазначеному трактуванні цього поняття.

---

<sup>107</sup> Про питну воду та питне водопостачання: Закону України № 2918-III від 10.01.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>108</sup> Житловий кодекс України № 5464-X від 30.06.1983 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Відповідно до дозвільного конституційно закріпленого принципу (ч. 2 ст. 19 Конституції України) органам здійснення державної влади та органам здійснення місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено здійснювати будь-яку діяльність в певній галузі суспільних відносин або діяти іншим специфічним способом, якщо для цього не існує законного дозволу чи уповноважуючого на такі дії формального закону, а також не регламентовані необхідні процедури. Відповідно до цього принципу ці органи та посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У досліджуваному випадку законодавець, виходячи з інтересів людини та необхідності її захисту від зловживання монопольним становищем, передбачив межі діяльності органів здійснення місцевого самоврядування та органів здійснення виконавчої влади у сфері комунальних послуг. Тому, між відповідними нормами пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування” та п. 7 ч. 1. ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” немає, на наш погляд, суперечності, адже вони є тільки складовою частиною законодавства України щодо регулювання відносин у сфері комунальних послуг. Це означає, що відповідні норми цих законів необхідно розглядати у контексті їхнього змісту, а також системно з урахуванням інших актів законодавства, зокрема постанов Кабінету Міністрів України. Адже у межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видав низку нормативно-правових актів щодо регулювання відносин у цій сфері.

Отже, з викладеного та системного аналізу законодавства випливає, що органи здійснення місцевого самоврядування не наділені компетенцією одноосібного прийняття рішення щодо нормативів і тарифів на комунальні послуги. Насамперед це детерміновано тим, що відповідна норма Закону України “Про місцеве самоврядування” (пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28) про встановлення тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг є бланкетною. Бланкетність цієї норми обумовлена терміном “законодавство”.

Відповідно до пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення” № 1497 від 30.12.1997 р. “Плата за надані послуги вноситься щомісячно за нормами і тарифами, встановленими Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями з розрахунку на 1 кв. метр житла на одного мешканця та за нормами на ведення особистого підсобного господарства або за



показаннями засобів обліку води і теплової енергії, встановленими на вводі у будинок чи у квартиру (приватний будинок), та тарифами за 1 куб. метр води або 1 Гкал теплової енергії”<sup>109</sup>.

Відповідно до пункту 16 Повноважень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів)” № 1548 від 25.12.1996 р. “Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації встановлюють: ... тарифи на виробництво теплової енергії, а також послуги з тепlopостачання, які надаються суб’єктами підприємницької діяльності незалежно від форми власності для всіх споживачів; ... тарифи на послуги з водopостачання та водовідведення, які надаються суб’єктами підприємницької діяльності незалежно від форми власності для всіх споживачів, і комплекс робіт, пов’язаних з відпуском цим суб’єктам води та її очищенням”<sup>110</sup>. Необхідно зазначити, що цей пункт додатку до Постанови доповнено Постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548”<sup>111</sup> № 273-2002-п від 11.03.2002 р., де важливим в аспекті нашого дослідження є те, що встановлений законодавством регламент затвердження тарифів поширюється на суб’єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності. У цій Постанові потребує додаткового тлумачення таке положення: “Повноваження, зазначені у додатку, не поширюються на тарифи, що встановлюються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад відповідно до статті 28

---

<sup>109</sup> Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, тепlopостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України № 1497 від 30.12.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>110</sup> Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України № 1548 від 25.12.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

<sup>111</sup> Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1548 від 25.12.1996 р.: Постанова Кабінету Міністрів України № 273-2002-п від 11.03.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (280/97-ВР)”. Тобто у контексті цієї норми виходить, що це Положення не поширюється на ті послуги, що надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади. Проте Кабінет Міністрів України своїми актами не може змінювати, зокрема звужувати, встановлені законом компетенційні межі ні місцевих державних адміністрацій, ні органів здійснення місцевого самоврядування. У контексті принципу верховенства права формальний закон має вищу юридичну силу щодо актів Кабінету Міністрів України, тому його акти, які відхиляються від цього принципу, стають нікчемними. Це означає, що відповідні норми Закону України “Про місцеві державні адміністрації” в системі цих актів та відповідних норм мають вищу юридичну силу, тому обов’язкові до виконання.

Отже, з системного аналізу законодавства України, зокрема: п. 1, п. 2, п. 6, п. 7 ч. 1 ст. 119 Конституції України від 28.06.1996 р.; ст. 67 Житлового кодексу України № 5464-Х від 30.06.1983 р.; п. 8 ч. 1. ст. 16, п. 7 ч. 1. ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” № 586-XIV від 09.04.1999 р.; пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” № 280/97-ВР від 21.05.1997 р.; ст. 2, 3, 4, 9, 10 Закону України “Про ціни і ціноутворення” № 507-XII від 03.12.1990 р.; ст. 3 Закону України “Про питну воду та питне водопостачання” № 2918-III від 10.01.2002 р.; п. 10 Постанови Кабінету Міністрів України № 1497 від 30.12.1997 р. “Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення”; п. 16 Повноважень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів)” № 1548 від 25.12.1996 р.; ми дійшли висновку про те, що остаточне рішення про встановлення норм і тарифів віднесено законодавством до компетенції Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а не виконавчих комітетів місцевих рад.

Цей висновок не заперечує повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері. Він тільки означає, що рішення виконавчих комітетів місцевих рад про зміну (встановлення) тарифів на житлово-комунальні послуги можуть набрати чинності (введені в дію) тільки

після відповідного затвердження Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Якщо ж таке рішення вводиться в дію без затвердження відповідними органами здійснення виконавчої влади, тоді воно видається нікчемним, тому що порушено законодавчо встановлені процедури, відповідно до яких такі акти набирають чинності.

Проте неоднозначність трактування законодавства створює умови для напруження у відносинах між місцевими органами здійснення виконавчої влади, зокрема обласними державними адміністраціями як органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також створює їм умови для самоусунення від прийняття у цій сфері рішень “непопулярного” змісту. Місцеві органи виконавчої влади, зокрема обласні державні адміністрації, насамперед їх голови та інші компетентні посадові особи, з метою уникнення конфронтації з органами місцевого самоврядування, а також не маючи бажання приймати непопулярні рішення у сфері комунальних послуг, практично самоусунулись від виконання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Така бездіяльність органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб створює умови для триваючого правопорушення. Однією з причин такої ситуації є дуалізм статусу місцевих державних адміністрацій, тому це також є однією з причин зміни цього статусу<sup>112</sup>.

Системне бачення законодавства у сфері комунальних послуг потребує досліджень у підходах як самої концепції компетенційного розмежування інституційної структури здійснення влади на місцевому рівні, так і розвитку й удосконалення законодавства у цій сфері, зокрема офіційного тлумачення відповідних норм законів України.

#### **4.5. Засади Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком**

Оновлюючи зміст поняття “місцева” влада, зокрема місцеве самоврядування, та сутність статусу відповідних органів, їх посадових осіб, необхідно посилити через механізм взаємного контролю їхню

---

<sup>112</sup> Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 60 с.

відповідальність, найперше перед людиною та громадою за неналежне представлення їхніх інтересів і вирішення суспільно значимих питань. До цих питань належить також і сфера комунальних послуг. Питання розвитку місцевої влади необхідно розглядати у площині підвищення ефективності її здійснення в аспекті механізмів противаг і стримувань. У такий механізм необхідно закласти принципи ефективної відповідальності (відповідальність за неефективність діяльності), субституційності (перебрання влади), змагальності, нетерпимості тощо.

Стратегія реформування у цій сфері має бути офіційним документом (вид цього акта бажано встановити відповідною нормою Основного Закону) Президента України. Відповідно до цієї "Стратегії" Президент України повинен спрямовувати законодавчий процес і діяльність органів здійснення виконавчої влади. Предмет "Стратегії" має бути спрямований на вирішення проблеми міжінституційних відносин, тому не має бути звужений чи зведений тільки до реформування місцевих органів здійснення виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.

Держава має бути наділена такою компетенцією, насамперед, такими правами та обов'язками, які краще виконуються вищими органами здійснення державної влади, тому що вони стосуються забезпечення існування держави як такої. Встановлюючи компетенцію, зокрема розмежовуючи її, в законодавстві, насамперед в Основному Законі, важливо розрізняти деякі основні категорії повноважень, які надаються органам здійснення державної влади та органам здійснення місцевого самоврядування<sup>113, 114</sup>. Ці повноваження умовно можна звести до таких п'яти основних груп:

1. Виняткові законодавчі повноваження органів здійснення державної влади необхідно закріпити у формі закритого переліку питань за державою як такі законодавчі повноваження, які за Основним Законом не можуть бути віднесені до компетенції органів здійснення місцевого самоврядування.

---

<sup>113</sup> Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентові України. – К., 2002. – С. 337 – 340.

<sup>114</sup> Сушинський О. І. Взаємодія між владними рівнями // Місцеве самоврядування / За заг. ред А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – С. 953 – 958.

2. Суміжні нормотворчі повноваження держави та органів здійснення місцевого самоврядування визначаються за так званним принципом “мовчазної згоди”, із якого випливає, що органи здійснення місцевого самоврядування користуються нормотворчими повноваженнями щодо конституційно закріпленого закритого переліку окремих питань так довго і в такому обсязі, поки і наскільки держава не користується своїм правом законотворення. У цьому випадку мотивом законодавчих повноважень держави в аспекті субституції є нездатність окремих органів здійснення місцевого самоврядування належним чином вирішити питання; суперечливість інтересів чи міжінституційні спори окремих органів здійснення місцевого самоврядування або органів здійснення місцевого самоврядування і держави загалом або коли це в інтересах національної безпеки держави.

3. Контрвладні чи контрконтрольні повноваження держави та органів здійснення місцевого самоврядування визначаються за так званним принципом “нетерпимості”, що полягає в обов’язку (імперативність та реординаційність статусу) усіх органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб вирішити суспільно значиме питання в межах власної компетенції або порушити його перед уповноваженим суб’єктом. З принципу “нетерпимості” випливає імперативність статусу, тобто активної позиції у контексті здійснення контролю усіма зазначеними органами здійснення влади, їх посадовими особами. Та найперше – це юридичний обов’язок органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. А це означає, що зазначені органи здійснення влади, їх посадові особи повинні бути зобов’язані звертатися в контексті представлення та захисту прав на своїй території до компетентних суб’єктів здійснення влади (Конституційного Суду України, Президента України, органів здійснення влади вищого підпорядкування, народу, громади) про визнання окремих актів інших органів здійснення влади неконституційними, незаконними, неефективними, недоцільними та про їх скасування тощо. Виявивши ознаки правопорушення, посягання чи замаху на правопорушення, вони, із метою його усунення або недопущення, повинні бути зобов’язані звернутися не тільки до органів здійснення влади вищого підпорядкування (у порядку субординаційного підпорядкування), а й до правоохоронних органів, тобто порушити розгляд цього питання за межами корпоративної системи органів здійснення влади. Окрім цього, виявивши необхідність правового врегулювання того чи іншого питання, будь-який із зазначених органів здійснення влади, їх посадові

особи зобов'язуються вирішити це питання в межах власної компетенції або порушити вирішення цього питання перед компетентними органами. За невиконання чи неналежне виконання цього обов'язку мають бути передбачені відповідні санкції у формі політичної та юридичної, зокрема дисциплінарної й кримінальної, відповідальності.

4. Виняткові повноваження органів здійснення місцевого самоврядування необхідно також закріпити за ними у формі закритого переліку питань як такі повноваження, що за Основним Законом не віднесено до компетенції держави. Ці питання держава може регулювати своїми актами типу "Основи законодавства", задаючи простір для самостійної діяльності органам здійснення місцевого самоврядування. Відповідно до пункту 15 частини 1 статті 92 Конституції України Верховна Рада України не має права вирішувати за допомогою законів весь комплекс суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, а тільки "засади"<sup>115</sup>.

5. Спільні реординаційно-договірні повноваження держави та органів здійснення місцевого самоврядування визначаються за принципом "взаємного обов'язку належної поведінки", із якого випливає, що держава та органи здійснення місцевого самоврядування зобов'язані укласти передбачений законом договір про взаємні повноваження щодо визнання та гарантування міжінституційних та інституційних прав і обов'язків з усіма наслідками щодо сутності укладання та виконання договірних зобов'язань.

Згідно з цими положеннями, більшість питань внутрішньої політики підлягають тій категорії, в межах якої відбувається конкуренція між органами здійснення державної влади та окремими органами здійснення місцевого самоврядування. А це означає, що необхідний механізм реагування на тенденції втручання у "чужу сферу" у міру щораз ширшого тлумачення державою своїх прав та їх законодавчого закріплення, а відтак і відповідного розширення своїх законодавчих повноважень за рахунок повноважень органів здійснення місцевого самоврядування, а також необхідний механізм реагування на тенденції "суверенізації" та сепаратизму. Наприклад, закріплена конституційно норма про "забезпечення однакового життєвого рівня у всій державі" може сприяти такому втручання. Протистояти цьому можна,

---

<sup>115</sup> Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – С 264.

закріпивши за органами місцевого самоврядування права законодавчої ініціативи. Можуть бути встановлені різні критерії порядку розгляду законодавчих ініціатив органів здійснення місцевого самоврядування, наприклад, законопроект, підтриманий менш від однієї третьої певного виду органів здійснення місцевого самоврядування, наприклад обласних рад, розглядається у порядку звичайної парламентської процедури, а законопроект, підтриманий більшістю, зокрема не менше як двома третинами, визнається як невідкладний і розглядається позачергово тощо.

Не менш важливим також є вирішення питань, пов'язаних із необхідністю реалізації обов'язку держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, діяти компетентно та ефективно. Проте певні недосконалості, як уже зазначалось, створюють умови для ситуації, коли вирішення суспільно значимих питань, у тому числі у сфері комунальних послуг, залишається "без руху". Тут мається на увазі, що органи здійснення влади, їх посадові особи самоусуваються від прийняття непопулярних рішень, а прийняті рішення виявляються недостатніми чи навіть нелегітимними. Це означає, що в умовах недостатнього розвитку концепції, а відтак і практики здійснення контрольної влади чи, умовно кажучи, концепції системного контролю, можемо констатувати ситуацію "системної" безвідповідальності. Така ситуація обумовлює постановку проблеми легітимності, а відтак і легітимності актів, зокрема рішень органів здійснення влади, їх посадових осіб. Вирішення цієї проблеми полягає, насамперед, у встановленні необхідної та достатньої умов (критеріїв) легітимності актів органів здійснення влади, їх посадових осіб.

В аспекті здійснення контрольної влади органи здійснення державної влади та органи здійснення місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні мати повноваження щодо порушення питання про накладання санкцій та притягнення до відповідальності інших органів здійснення влади, їх посадових осіб. Тут найперше мається на увазі повноваження щодо притягнення до політичної відповідальності у порядку відставки, імпічменту, розпуску тощо. Наприклад, за певним переліком мотивів, органи здійснення державної влади можуть порушити питання про розпуск представницького органу здійснення місцевого самоврядування, а певне число органів здійснення місцевого самоврядування, наприклад, не менше двох третіх, можуть порушити питання про розпуск представницького органу держави тощо. Важливо надати таким нормам імперативного змісту.

Отже, в аспекті цієї проблеми акти, зокрема рішення органів здійснення влади, їх посадових осіб, будуть легітимними тоді і тільки тоді, коли реалізована державна політика щодо вирішення питання у відповідній сфері. Це означає, що задоволення тільки необхідних умов обумовлює чи “тягне” нікчемність відповідного акта.

### ***Висновки до розділу 4***

1. Здійснення публічної влади та окремих її видів має свій об’єкт і предмет. Що ж до здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування, то його об’єктом є людина як соціальна цінність, а предметом – суспільні відносини, що становлять зміст прав і свобод людини та їх гарантії. Єдиний за своєю сутністю предмет владної діяльності обумовлює проблемність питання компетенції інституційної структури її здійснення. У контексті прав і свобод людини компетенції як систем органів здійснення державної влади, системи органів здійснення місцевого самоврядування, так і їхніх окремих органів і посадових осіб спрямовані на вирішення питань як щодо різних, так і щодо одних і тих же суспільних відносин чи, умовно кажучи, галузей суспільного життя. З метою уникнення міжкомпетенційних спорів в основу побудови інституційної структури здійснення влади необхідно покласти принцип “неспівмірності компетенції” чи “компетенційної різнорідності”.

2. Монополізм у сфері деяких послуг і їх суспільна значущість накладає на державу додаткові обов’язки та обумовлює її відповідальність, зокрема щодо визначення засад цінової політики у сфері цих послуг та її проведення, яка є винятковою компетенцією держави, тому ця компетенція навіть у частинах не може бути делегована органам здійснення місцевого самоврядування.

3. Проведення цінової політики та контроль у сфері деяких послуг як забезпечувальні функції організуються органами здійснення виконавчої влади, насамперед Кабінетом Міністрів України, і не можуть бути делеговані органам здійснення місцевого самоврядування його актами, тому що окремі повноваження органів здійснення виконавчої влади можуть надаватися органам здійснення місцевого самоврядування тільки законом. Проте й законом проведення цінової політики та контролю не може бути делеговано органам здійснення місцевого самоврядування у зв’язку з тим, що це елемент конституційної компетенції держави, яку в аспекті здійснення державної влади на засадах поділу забезпечує Уряд чи Кабінет Міністрів України в конституційній моделі України.



4. Невід'ємною частиною реалізації засад політики ціноутворення в державі у сфері комунальних послуг є визначення способів і органів здійснення влади, на які покладено обов'язки щодо забезпечення виконання політики в цій сфері. Такими органами, зокрема, є: Кабінет Міністрів України, який визначає перелік продукції, товарів і послуг, на які можуть бути затверджені відповідними органами виконавчої влади фіксовані та регульовані ціни і тарифи, порядок реалізації повноважень цих органів в галузі встановлення і застосування цін і тарифів, здійснення контролю за цінами (тарифами); органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які в порядку і межах, визначених законодавством, встановлюють норми та тарифи оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг.

5. В основі правового статусу органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб є принципи законності та дозвільний. Принцип законності здійснення влади вміщує в собі принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). У контексті цього принципу закон є показником напрямку та обмеження діяльності щодо здійснення влади, яка не може виходити з ним у протиріччя. Будь-які акти як форми здійснення влади, які відхиляються від цього принципу, стають нікчемними. Також і під час правової реалізації через інші правові акти існує верховенство формального закону з тим наслідком, що у випадку його порушення, норма з меншою юридичною силою стає нікчемною. Визначаючи та/чи розмежовуючи компетенцію органів здійснення влади щодо сфери комунальних послуг, необхідно узгоджувати законодавство відповідно до цього принципу. Тому відповідно до концепції чинного законодавства рішення органів здійснення місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів місцевих рад, якщо вони відповідно до законодавства не затверджені відповідними органами здійснення виконавчої влади, є нікчемними. Адже забезпечення проведення цінової політики є виключною компетенцією Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів здійснення виконавчої влади.

6. Проведення в Україні цінової політики та контроль – це забезпечувальні функції Кабінету Міністрів України. Водночас Кабінет Міністрів України відповідно до конституційної концепції є вищим органом у системі органів здійснення виконавчої влади (ч. 1 ст. 113 Конституції України). Тому Кабінет Міністрів України може тільки у структурі органів здійснення виконавчої влади

організувати реалізацію цієї компетенції. Цей конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України та принципи побудови системи органів здійснення виконавчої влади концептуально допускають виокремлення поняття компетенції цієї системи щодо проведення цінової політики та контролю у сфері комунальних послуг. Це означає, що Кабінет Міністрів України може у структурі органів здійснення виконавчої влади організувати реалізацію цієї компетенції. Відповідно до принципів міжкомпетенційного розмежування органи здійснення виконавчої влади як система та окремі з них в межах власної компетенції проводять цінову політику та контроль у сфері комунальних послуг, зокрема щодо регулювання та встановлення норм і тарифів на ці послуги, у тому числі і контроль за здійсненням наданих законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

7. Відповідно до Перехідних положень Конституції України мають бути введені в дію закони, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та сформована система досудового слідства і введено в дію закони, що регулюють її функціонування, тому у поточному законодавстві законодавець якраз і регулює статус місцевих державних адміністрацій як “державного органу контролю”. Як “державний орган контролю” місцева державна адміністрація в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснює на відповідній території державний контроль за “... додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів ...” (п. 8 ч. 1. ст. 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”), а також “... регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням” (п. 7 ч. 1. ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”).

8. Неоднозначне розуміння при застосуванні окремими органами здійснення державної влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями положення норм законів в частині трактування того, що визначається поняттями “встановлення” та “законодавство” у відповідній нормі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (пп. 2 п. а ч. 1 ст. 28), а також “регулює”, “визначає і встановлює норми”, “здійснює контроль” у відповідній нормі Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (п. 7 ч. 1. ст. 18)

може бути відповідно до статті 94 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для розгляду справи про офіційне їх тлумачення Конституційним Судом України.

9. Важливою як у науковому, так і в законодавчому аспектах буде правова позиція Конституційного Суду України щодо розмежування повноважень Кабінету Міністрів України, інших органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері формування та реалізації цінової політики щодо оплати комунальних послуг. На практиці нормативи та тарифи у сфері комунальних послуг затверджуються як місцевими державними адміністраціями, так і різними органами здійснення місцевого самоврядування. Одноособове затвердження та введення в дію нормативів і тарифів порушує конституційні права громадян в частині захисту від зловживання монопольним становищем на ринку (ч. 3 ст. 42 Конституції України), а також порушується законодавчо визначений порядок встановлення відповідних нормативів і тарифів.

10. Із системного аналізу законодавства випливає, що органи здійснення місцевого самоврядування не наділені компетенцією одноособного прийняття рішення щодо нормативів і тарифів на комунальні послуги. Насамперед це детерміновано тим, що відповідна норма Закону України “Про місцеве самоврядування” (п. 2 п. а ч. 1 ст. 28) про встановлення тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг є бланкетною. Бланкетність цієї норми обумовлена терміном “законодавство”. Рішення виконавчих комітетів місцевих рад про зміну (встановлення) тарифів на житлово-комунальні послуги можуть набрати чинності (введені в дію) тільки після відповідного затвердження Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Якщо ж таке рішення вводиться в дію без затвердження відповідними органами здійснення виконавчої влади, тоді воно видається нікчемним, тому що порушено законодавчо встановлені процедури, відповідно до яких такі акти набирають чинності.

11. Введення в дію нормативів і тарифів, затверджених місцевими радами та їх виконавчими органами (комітетами), є незаконним, тому що прийняття таких рішень (як правило, прийняття рішення радою обґрунтовується з метою надання їм “більшої” юридичної сили) загалом не належить до компетенції місцевих рад і має кваліфікуватися як порушення відповідною радою

законодавства шляхом прийняття рішення з перевищення владних повноважень. Рада може тільки скасувати рішення відповідного виконавчого комітету щодо нормативів і тарифів у сфері комунальних послуг, проте відповідно до конституційно закріпленого дозвільного принципу вона не має права приймати “позакомпетенційні” рішення.

12. Неоднозначність трактування законодавства створює умови для напруження у відносинах між місцевими органами здійснення виконавчої влади, зокрема обласними державними адміністраціями як органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також створює їм умови для самоусунення від прийняття у цій сфері рішень “непопулярного” змісту. Місцеві органи здійснення виконавчої влади, зокрема обласні державні адміністрації, насамперед, їх голови та інші компетентні посадові особи, з метою уникнення конфронтації з органами здійснення місцевого самоврядування, а також, не маючи бажання приймати непопулярні рішення у сфері комунальних послуг, практично самоусунулись від виконання контролю за діяльністю органів здійснення місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Така бездіяльність органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб створює умови для триваючого правопорушення. Однією з причин такої ситуації є дуалізм статусу місцевих державних адміністрацій, тому це також є однією з причин зміни цього статусу.

## ВИСНОВКИ

У роботі наведено узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у науковому обґрунтуванні й розвитку концептуальних засад компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг в аспекті утвердження і забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій. Раніше ця проблема у такій постановці не досліджувалася, хоча окремі питання компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері послуг були і є предметом уваги учених і практиків. Відсутність науково обґрунтованих інституційних моделей ефективного, в основі якого є підконтрольне, насамперед територіальній громаді, здійснення “місцевої” влади, зокрема місцевого самоврядування, а також недостатність і недосконалість інструментарію розробки таких моделей є однією з основних проблем інституційного розвитку ефективного здійснення “місцевої” влади, що своєю чергою становить проблему інституційного розвитку України та проведення політичної, конституційної й адміністративної реформ.

В основу цієї роботи покладено комплексний системний підхід до визначення змісту понять “компетенція”, “державна влада”, “міське самоврядування” та вирішення проблеми ефективного у контексті системно-підконтрольного здійснення влади через функціональну та організаційну структуру, в якій виконавчі органи відповідними установчими актами мають юридизуватися як самостійні органи забезпечення і здійснення державної політики, зокрема щодо виняткової компетенції у сфері монополізму. Це також дало можливість зробити низку принципових висновків і пропозицій стосовно напрямів компетенційної інституціалізації органів здійснення влади.

1. Монополізм у сфері деяких послуг і їх суспільна значущість накладає на державу додаткові обов’язки та обумовлює її відповідальність, зокрема щодо визначення засад цінової політики у сфері цих послуг та її проведення, а також формування конкурентного середовища. Винятковість державної політики в аспекті монополізму у сфері комунальних послуг обумовлює її обов’язок створити конкурентне середовище щодо права діяльності на ринку таких послуг. Це означає, що монополізм обумовлює виняткову компетенцією держави, тому ця компетенція навіть у частинах не може бути делегована органам здійснення місцевого самоврядування. Рішення у сфері монополічних послуг, зокрема про встановлення норм і тарифів на житлово-комунальні послуги, буде легітимним тоді і тільки тоді, коли

виконується необхідна і достатня умови легітимності. Ці умови впливають із дозвільнокомпетенційного принципу.

2. Неоднозначне розуміння при застосуванні окремими органами здійснення державної влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями положення норм законів в частині трактування того, що визначається поняттями “встановлення” та “законодавство” у відповідній нормі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 2 п. а ч. 1 ст. 28), а також “регулює”, “визначає і встановлює норми”, “здійснює контроль” у відповідній нормі Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (п. 7 ч. 1. ст. 18), може бути відповідно до статті 94 Закону України “Про Конституційний Суд України” підставою для розгляду справи про офіційне їх тлумачення Конституційним Судом України. Водночас важливою як у науковому, так і в законодавчому аспектах буде правова позиція Конституційного Суду України щодо розмежування повноважень Кабінету Міністрів України, інших органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб у сфері формування та реалізації цінової політики щодо оплати комунальних послуг. На практиці нормативи та тарифи у сфері комунальних послуг затверджуються як місцевими державними адміністраціями, так і різними органами здійснення місцевого самоврядування. Одноособове затвердження та введення в дію нормативів і тарифів порушує конституційні права громадян в частині захисту від зловживання монопольним становищем на ринку (ч. 3 ст. 42 Конституції України), а також порушується законодавчо визначений порядок встановлення відповідних нормативів і тарифів.

3. Із системного аналізу законодавства випливає, що органи здійснення місцевого самоврядування не наділені компетенцією одноосібного прийняття рішення щодо нормативів і тарифів на комунальні послуги. Насамперед це детерміновано тим, що відповідна норма Закону України “Про місцеве самоврядування” (п. 2 п. а ч. 1 ст. 28) про встановлення тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг є бланкетною. Бланкетність цієї норми обумовлена терміном “законодавство”. Відповідно до принципу зв’язної ініціативи рішення виконавчих комітетів місцевих рад про зміну (встановлення) тарифів на житлово-комунальні послуги можуть набрати чинності (введені в дію) тільки після відповідного затвердження Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними

адміністраціями. Якщо ж таке рішення вводиться в дію без затвердження відповідними органами здійснення виконавчої влади, тоді воно видається нікчемним, тому що порушено законодавчо встановлені процедури, відповідно до яких такі акти набирають чинності, тобто не виконана достатня умова легітимності такого рішення.

4. В аспекті правової держави монополізм у сфері комунальних послуг обумовлює спеціальну державну політику у цій сфері щодо компетенції її інституційної структури, сутність якої полягає в тому, що рішення про встановлення чи зміну (легалізацію) норм і тарифів на комунальні послуги має прийматися відповідно до полікомпетенційного принципу, який включає принцип зв'язної ініціативи.

5. Відповідно до полікомпетенційного принципу одноособові рішення чи то органів здійснення державної влади, зокрема органів здійснення виконавчої влади, чи то органів здійснення місцевого самоврядування з порушенням передбаченого законодавством України порядку легалізації норм і тарифів на комунальні послуги мають тягнути обов'язок іншого компетентного органу порушити питання щодо доцільності, ефективності чи законності такого рішення. Рішення усіх органів здійснення влади та їх посадових осіб щодо легалізації норм і тарифів на комунальні послуги повинні аналізуватися в аспекті кваліфікації на предмет упередженості та корисливого інтересу.

6. Першочерговим обов'язком держави є визначення умов для створення та функціонування достатнього ринку комунальних послуг. Регулятивний вплив держави на цей ринок має здійснюватися як через юридизацію відповідних суспільних відносин, так і через безпосередню присутність там відповідних суб'єктів державної чи/та комунальної власності. Це означає, що держава та самоврядні інституції як її складові можуть, а за певних умов зобов'язані володіти необхідним ресурсом, зокрема, створити мережу суб'єктів для надання якісних комунальних послуг. Присутність держави чи/та самоврядних інституцій на ринку комунальних послуг обов'язкова тоді, коли такі послуги не надаються іншими суб'єктами чи є недостатньо доступними. Якраз через створення необхідних суб'єктів надання комунальних послуг держава та самоврядні інституції мають здійснювати регулятивний вплив на функціонування відповідного ринку та доступність послуг.

7. У сфері комунальних послуг суспільний інтерес спрямований на те, щоб в аспекті прав і свобод людини ці послуги, які для сучасного суспільства становлять загально-соціальну цінність, були доступними, тому держава зобов'язана не допустити зловживання монополієм

становищем і монопольною діяльністю на ринку комунальних послуг. В аспекті суспільного інтересу здійснення влади на засадах структурування обумовлено об'єктивними чинниками, серед яких важливим є "оптимізаційний". У контексті загального поняття "оптимізації" складні системи оптимізуються через структурування ("розпад" чи "дисипація" тощо), забезпечуючи тим самим оптимізацію певних ресурсів і системний контроль. Якраз суспільний інтерес обумовлює принцип взаємного контролю, який також включає реордінацію та погодження дій щодо вирішення тих чи інших питань суспільного інтересу.

8. Поширеною є думка про "відсутність" державної політики у сфері комунальних послуг, проте це дискусійне твердження, адже стан відсутності політики – це також "політика", яка може бути обумовлена корисливим інтересом для отримання надприбутків. Враховуючи суспільну значимість комунальних послуг і притаманний їм монополізм, мотиви та наслідки такої "політики" мають бути предметом проведення спеціальних розслідувань. Це обумовлює необхідність розвинути методологію дослідження та розслідування корисливої політики та діянь у різних сферах, зокрема у сфері комунальних послуг.

9. Загальноприйнятим є те, що будь-яка послуга як вид товару є предметом договору, проте нелогічним є формальний запис у договорі про те, що споживач має право вибору постачальника централізованих видів послуг щодо задоволення комунальних – "спільних" потреб, до яких належить, насамперед, централізоване постачання, зокрема холодне та гаряче водопостачання, теплопостачання (центральне опалення), водовідведення, газопостачання, електропостачання, вивезення побутового сміття тощо. Це означає, що "право вибору" у сфері комунальних послуг чи інших монопольних сфер обумовлює спеціально регулятивний обов'язок держави, у тому числі щодо конкуренції на право діяльності у сфері монопольних послуг.

10. Неоднозначність трактування законодавства створює умови для напруження у відносинах між місцевими органами здійснення виконавчої влади, зокрема обласними державними адміністраціями як органами здійснення виконавчої влади та органами здійснення місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також створює їм умови для самоусунення від прийняття у цій сфері рішень "непопулярного" змісту. Місцеві органи здійснення виконавчої влади, зокрема обласні державні адміністрації, насамперед, їх голови та інші компетентні посадові особи, органи здійснення місцевого самоврядування та їх посадові особи, з метою уникнення конфронтації,



а також не маючи бажання приймати непопулярні рішення у сфері комунальних послуг практично самоусунулись від виконання контролю. Така бездіяльність органів здійснення влади, насамперед органів здійснення виконавчої влади та їх посадових осіб, створює умови для триваючого правопорушення. Однією з причин такої ситуації є дуалізм статусу місцевих державних адміністрацій, тому це також є однією з причин зміни цього статусу.

11. Питання державної політики у сфері комунальних послуг становить значний науковий та практичний інтерес. Послідовне вирішення цих питань дасть змогу визначити компетенцію системи та окремих елементів інституційної структури органів здійснення державної влади, зокрема органів здійснення виконавчої влади та органів здійснення місцевого самоврядування, щодо державної політики у сфері комунальних послуг.

Пріоритетними напрямками державної політики щодо комунальних послуг в аспекті їх доступності є створення "ринку" таких послуг та його науково-методичного забезпечення. Реалізація права чи принципу рівного доступу передбачає прозорість тарифної політики, гнучке врахування соціальних, економічних змін. Принцип рівного доступу до якісних комунальних послуг має бути буквально закріплено у нормах законодавства України. Для вирішення питання про рівний доступ до якісних комунальних послуг конкуренція на "ринку доступу" до комунальних послуг повинна задовольняти потреби кожної людини відповідно до її інтересів і можливостей.

12. З метою подальшого розвитку концептуальних засад компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг виникає необхідність подальшого наукового дослідження низки пов'язаних із цим тем. Так, з точки зору змісту та форми діяльності органів здійснення виконавчої влади необхідно провести подальший пошук шляхів системного органічного поєднання контролю та підконтрольності виконавчовладної діяльності загалом і, зокрема, щодо здійснення місцевого самоврядування. Це вимагає додаткових досліджень у частині запровадження нової ідеології впливу на суспільні відносини в умовах широкомасштабних суспільних реформ, пов'язаних із розвитком національних основ громадянського суспільства. Важливе значення має дослідження зростаючого впливу чинників європейської інтеграції та світової глобалізації на інституційну та функціональну структуру здійснення місцевого самоврядування. Це водночас означає, що вирішення проблеми в межах цього дослідження окреслило такі проблеми:

розробки критеріїв дієздатності органів здійснення місцевого самоврядування, зокрема важливо встановити та юридично закріпити критерії та ресурси дієздатності колегій та інших колегіальних органів у місцевому самоврядуванні; контрольної діяльності та підконтрольності обласних і районних рад; контрольної діяльності голови та контролю за його діяннями; контролю у сфері місцевого самоврядування тощо. Назріла потреба у правовому врегулюванні статусу та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема у прийнятті типових установчих актів та низки актів про регламентування діяльності у сфері здійснення місцевого самоврядування.

В аспекті сучасних тенденцій боротьби з корупцією, організованою злочинністю та тероризмом не менш актуальною є розробка методології та засобів аналізу будь-яких актів, насамперед установчих та компетенційних, органів здійснення державної влади, насамперед органів здійснення виконавчої влади, органів здійснення місцевого самоврядування на предмет усунення та недопущення умов для корисливості та корупційності.

Невирішеними щодо статусу та організації діяльності органів здійснення влади є питання, пов'язані з організацією та здійсненням народного волевиявлення. У контексті основних ідей правової держави та забезпечення умов для народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, а також з метою захисту прав осіб, які забезпечують організацію й проведення цього волевиявлення, насамперед осіб, призначених організувати та провести вибори чи референдум, необхідною умовою включення особи до складу уповноважених інституцій організації та здійснення цього волевиявлення, насамперед до складу виборчих комісій, має бути наявність відповідного сертифіката, отриманого або підтвердженого не скоріше як упродовж законодавчо встановленого строку (наприклад, дванадцяти, шести чи трьох місяців) до початку роботи відповідної уповноваженої інституції (наприклад, комісії з організації та проведення виборів або референдуму). Це означає, що необхідно вирішити низку питань щодо організації та здійснення навчання і атестації зацікавлених осіб в отриманні або підтвердженні відповідного сертифіката. Це можуть бути різні курсові навчання за типовими програмами з відповідною атестацією незалежною комісією через тестування як необхідної умови видачі особі сертифіката на право здійснення діяльності щодо організації та проведення виборів, референдумів тощо.

# ТЕРМІНОЛОГІЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

**Базовий тариф на послуги водопостачання та водовідведення** – розмір плати, що забезпечує відшкодування витрат операційної діяльності, фінансової діяльності, витрат (або їх частки) на здійснення капітальних вкладень, витрат з податку на прибуток, у розрахунку на одиницю послуги, і визначається підприємством на основі показників виробничої програми базового року, погодженої Уповноваженим органом щодо регулювання (встановлення) цін (тарифів) відповідно до компетенції (Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України “Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення” (Порядок, п. 1.2) № 139 (z0748-01) від 27.06.2001 р.).

**Державні (адміністративні) послуги** – послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, створеними ними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Надання цих послуг безпосередньо пов’язане з виконанням основних функцій та завдань органом влади (Державний комітет зв’язку та інформатизації України “Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” (Порядок, п. 2) № 149 (z1066-03) від 15.08.2003 р.).

**Державні послуги** – будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміну “державні послуги” не включаються податки, збори (обов’язкові платежі), визначені Законом України “Про систему оподаткування” (1251-12) (Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” (ст. 7.11.13) № 334/94-ВР(334/94-ВР) від 28.12.1994 р.).

**Набір послуг.** До набору послуг належать житлово-комунальні, транспортні, побутові послуги, послуги зв’язку, закладів культури, освіти, охорони здоров’я та інші (Закон України “Про прожитковий мінімум” (ст. 3, п. 4) № 966-XIV (966-14) від 15.07.1999 р.).

**Недолік** – окрема невідповідність товару (роботи, послуги) вимогам нормативних документів, умовам договорів або вимогам,

що пред'являються до нього, а також інформації про товар (роботу, послугу), яка надана виготівником (виконавцем, продавцем) (Закон України "Про захист прав споживачів" № 1023-ХІІ (1023-12) від 12.05.1991 р.).

**Недолік істотний** – недолік, який робить неможливим чи недопустимим використання товару (роботи, послуги) відповідно до його цільового призначення, або не може бути усунутий щодо цього споживача, або для його усунення необхідні великі затрати праці й часу, або він робить товар (роботу, послугу) іншим, ніж передбачено договором, або проявляється знову після його усунення (Закон України "Про захист прав споживачів" (преамбула) № 1023-ХІІ (1023-12) від 12.05.1991 р.).

**Обман замовників** – перевищення встановлених цін і тарифів на побутові і комунальні послуги, що надаються населенню, обрахування або інший обман замовників у підприємствах побутового обслуговування населення і комунального господарства (Кримінальний кодекс України (ст. 155-1) (2002-05) від 28.12.1960 р.).

**Побутові послуги** – діяльність, відповідно до Закону, пов'язана з наданням платних послуг для задоволення особистих потреб замовника за готівкові кошти, а також з використанням інших форм розрахунків, включаючи кредитні картки. Перелік послуг, які належать до побутових, визначається Кабінетом Міністрів України і не може змінюватися протягом бюджетного року (Закон України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" (ст. 3-1, п.2) № 98/96-ВР (98/96-ВР) від 23.03.1996 р.).

**Порушення законодавства про захист прав споживачів** – відмова працівників торгівлі, громадського харчування та сфери послуг і громадян, які займаються підприємницькою діяльністю в цих галузях, у наданні громадянам-споживачам необхідної, доступної та достовірної інформації про товари (роботи, послуги), у навчанні безпечного та правильного їх використання, а також обмеження прав громадян-споживачів на перевірку якості, комплектності, ваги та ціни придбаних товарів (Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 156-і) (80731-10) від 07.12.1984 р.).

**Продукція** – товари, роботи, послуги, цінні папери (Закон України "Про рекламу" (ст. 1) № 270/96-ВР (270/96-ВР) від 03.07.1996 р.).

**Споживачі енергії** – суб'єкти господарської діяльності та фізичні особи, що використовують енергію для власних потреб на підставі договору про її продаж та купівлю (Закон України "Про електроенергетику" (ст. 1) № 575/97-ВР (575/97-ВР) від 16.10.1997 р.).

**Товар** – будь-яка продукція, послуги, роботи, права інтелектуальної власності та інші немайнові права, призначені для продажу (оплатної передачі) (Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” (ст. 1) № 959-ХІІ (959-12) від 16.04.1991 р.).

**Товар** – будь-яка продукція, призначена для продажу (Закон України “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту” (ст. 1) № 330-ХІV (330-14) від 22.12.1998 р.; Закон України “Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту” (ст. 1) № 331-ХІV (331-14) від 22.12.1998 р.; Закон України “Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну” (ст. 1) № 332-ХІV (332-14) від 22.12.1998 р.).

У Законі України “Про природні монополії”<sup>116</sup> терміни вживаються в такому значенні:

**природна монополія** – стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв’язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб’єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв’язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) (далі – товари);

**споживач товарів, що виробляються суб’єктами природних монополій**, – фізична або юридична особа, яка придбаває товар, що виробляється (реалізується) суб’єктами природних монополій;

**суб’єкт природної монополії** – суб’єкт господарювання (юридична особа) будь-якої форми власності (монополльне утворення), який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії;

**суміжний ринок** – товарний ринок, що не перебуває у стані природної монополії, для суб’єктів якого реалізація вироблених товарів або використання товарів інших суб’єктів господарювання неможливе без безпосереднього використання товарів, що виробляються (реалізуються) суб’єктами природних монополій.

У Законі України “Про захист прав споживачів”<sup>117</sup> терміни вживаються в такому значенні:

---

<sup>116</sup> Про природні монополії: Закон України № 1682-ІІІ від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

<sup>117</sup> Про захист прав споживачів: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 30. – Ст. 379 (В редакції Закону № 3682-ХІІ від 15.12.1993 р. // ВВР. – 1994. – № 1. – Ст. 1.

**споживач** – громадянин, який придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити товари (роботи, послуги) для власних побутових потреб;

**виробник** – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які виробляють товари для реалізації;

**виконавець** – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які виконують роботи або надають послуги;

**продавець** – підприємство, установа, організація або громадянин-підприємець, які реалізують товари за договором купівлі-продажу;

**договір** – усна чи письмова угода між споживачем і продавцем (виконавцем) про якість, терміни, ціну та інші умови, за якими здійснюються купівля-продаж, роботи та послуги. Письмова угода може оформлятися квитанцією, товарним чи касовим чеком, квитком, пугівкою, талоном або іншими документами (далі – розрахунковий документ) (Абзац сьомий преамбули із змінами, внесеними згідно із Законом № 2949-III (2949-14) від 10.01.2002 р.);

**недолік** – окрема невідповідність товару (роботи, послуги) вимогам нормативних документів, умовам договорів або вимогам, що пред'являються до нього, а також інформації про товар (роботу, послугу), яка надана виробником (виконавцем, продавцем);

**істотний недолік** – недолік, який робить неможливим чи недопустимим використання товару (роботи, послуги) відповідно до його цільового призначення і не може бути усунутий, або для його усунення необхідні великі затрати праці та часу, або він робить товар (роботу, послугу) іншим, ніж передбачено договором, або проявляється знову після його усунення (Абзац дев'ятий преамбули із змінами, внесеними згідно із Законом № 2949-III (2949-14) від 10.01.2002 р.);

**безпека товару (роботи, послуги)** – відсутність будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виконання і утилізації товару (роботи, послуги) (Преамбулу доповнено абзацом згідно із Законом № 2949-III (2949-14) від 10.01.2002 р.);

**суб'єкти господарської діяльності** – підприємства, установи, організації (їх філії, представництва, відділення), незалежно від форми власності, іноземні юридичні особи (їх філії, представництва, відділення), фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють господарську діяльність на території України (Преамбулу доповнено абзацом згідно із Законом № 2949-III (2949-14) від 10.01.2002 р.);

**термін придатності** – термін, установлений виробником товару, протягом якого органолептичні, фізико-хімічні, медико-біологічні та інші показники товару в разі дотримання відповідних умов зберігання повинні відповідати вимогам нормативних документів (Преамбулу доповнено абзацом згідно із Законом № 2949-III (2949-14) від 10.01.2002 р.).

Терміни, що вживаються у Правилах надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення<sup>118</sup>, мають таке значення:

**споживач** – наймач (власник) квартири (приватного будинку), якому надаються послуги з централізованого холодного та гарячого водопостачання, теплопостачання та водовідведення у житловому фонді та підсобних приміщеннях;

**виконавець** – житлово-експлуатаційні та водо-, теплопостачальні, каналізаційні або інші підприємства і організації, які безпосередньо надають споживачеві комунальні послуги. Виконавця послуг у комунальному житловому фонді визначають місцеві державні адміністрації або органи місцевого самоврядування, в інших випадках – власник житлового будинку, об'єднання співвласників будинків тощо. При цьому в одному будинку може бути визначений лише один виконавець окремої послуги;

**виробник послуг** – підприємства водопровідно-каналізаційного господарства, комунальної енергетики та інші, що виробляють послуги з водо-, теплопостачання;

**постачальник послуг** – підприємство, що одержує послуги від виробника та постачає їх виконавцеві або споживачеві;

**непереборна сила** – наслідки надзвичайних ситуацій: техногенних, природних або екологічних (великі аварії в системах водо-, теплопостачання і водовідведення, руйнування цих систем, спричинені землетрусами, повеннями, буреломами тощо), які унеможливають роботу централізованих систем водо-, теплопостачання і водовідведення та надання відповідних послуг;

**загальна опалювана площа будинку** – визначається як сума площ усіх поверхів будинку, які вимірюються в межах внутрішніх поверхонь зовнішніх стін (площа сходових кліток, ліфтових та інших шахт належить до загальної площі поверху);

---

<sup>118</sup> Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України № 1497 від 30.12.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

**опалювана житлова площа квартири** – площа всіх житлових та підсобних приміщень квартири (житлових кімнат, кухні, туалету, ванної кімнати, передпокою, коридорів, комірчин тощо) в межах внутрішньої поверхні стін і перегородок квартири;

**централізоване холодне (гаряче) водопостачання** – подача холодної (гарячої) води споживачам спеціальними мережами;

**водовідведення** – послуга, яка передбачає відведення стічних вод з кожної квартири (приватного будинку) за допомогою санітарно-технічних приладів та каналізаційної мережі;

**теплопостачання (центральне опалення)** – послуга, яка передбачає подачу теплової енергії до кожної квартири (приватного будинку) для забезпечення опалення приміщень;

**внутрішньобудинкові системи водо-, теплопостачання та водовідведення** – санітарно-технічні трубопроводи, арматура на них, засоби обліку та регулювання витрати води та теплової енергії і санітарно-технічні прилади, які знаходяться в межах будинку;

**засоби обліку води, теплової енергії** – лічильники холодної та гарячої води, теплотлічильники, прилади-розподільовачі теплової енергії;

**міжопалювальний період** – період між кінцем опалювального сезону та його початком (тепла пора року);

**розрахункова витрата холодної (гарячої) води в точці розбору** – витрата води, встановлена Державними будівельними нормами з проектування внутрішніх систем холодного (гарячого) водопостачання;

**якісні показники послуг водо-, теплопостачання та водовідведення** – відповідність якості холодної та гарячої води вимогам Державного стандарту “Вода питна” (за хімічним та санітарно-бактеріологічним складом), а також відповідність температури гарячої води та температури повітря у приміщеннях встановленим нормативам;

**кількісні показники послуг водо-, теплопостачання та водовідведення** – кількість холодної (гарячої) води або кількість теплової енергії, відпущеної споживачу;

**неустойка** – пеня, штраф за порушення однією із сторін умов договору.

У Законі України “Про захист економічної конкуренції”<sup>119</sup> терміни мають таке значення:

---

<sup>119</sup> Про захист економічної конкуренції: Закон України № 2210-III від 11.01.2001р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).



**економічна конкуренція (конкуренція)** – змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку;

**інформація** – відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості;

**контроль** – вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання. Пов'язаними особами є юридичні та/або фізичні особи, які спільно або узгоджено здійснюють господарську діяльність, зокрема спільно або узгоджено чинять вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання;

**монополізація** – досягнення суб'єктом господарювання монопольного (домінуючого) становища на ринку товару, підтримання або посилення цього становища;

**органи влади** – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють

регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, ринку цінних паперів, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади;  
**об'єднання** – об'єднання юридичних та (або) фізичних осіб, у тому числі об'єднання підприємств, а також громадські організації;

**органи адміністративно-господарського управління та контролю** – суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування;

**органи Антимонопольного комітету України** – Антимонопольний комітет України, постійно діючі та тимчасові адміністративні колегії Антимонопольного комітету України, державний уповноважений Антимонопольного комітету України, адміністративні колегії територіальних відділень Антимонопольного комітету України;

**ринок товару (товарний ринок)** – сфера обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу і в межах певної території є попит і пропозиція;

**суб'єкт господарювання** – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність, у тому числі яка здійснює контроль над іншою юридичною чи фізичною особою; група суб'єктів господарювання, якщо один або декілька з них здійснюють контроль над іншими. Суб'єктами господарювання визнаються також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності. Господарською діяльністю не вважається діяльність фізичної особи з придбання товарів народного споживання для кінцевого споживання;

**товар** – будь-який предмет господарського обороту, зокрема продукція, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема цінні папери).

У Законі України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”<sup>120</sup> терміни вживаються в такому значенні:

<sup>120</sup> Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України № 2132-ХІІ від 18.02.1992 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

**товар** – продукт діяльності (зокрема роботи, послуги, а також цінні папери), призначений для реалізації;

**ринок товару (товарний ринок)** – сфера обороту товару однієї споживчої вартості, в межах якої визначається монопольне становище;

**органи державної влади** – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, регулювання ринку цінних паперів, державні органи приватизації, місцеві органи виконавчої влади (абзац у новій редакції: Закон № 258/95-ВР від 05.07.1995 р.; Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.)

**органи адміністративно-господарського управління та контролю** – об'єднання підприємств, інші суб'єкти господарювання, громадські організації при виконанні ними функцій управління та контролю в межах делегованих їм повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування (статтю доповнено абзацом: Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.);

**конкуренція** – змагальність підприємств, коли їх самостійні дії обмежують можливості кожного з них впливати на загальні умови реалізації товарів на ринку і стимулюють виробництво тих товарів, яких потребує споживач;

**монопольне становище** – домінуюче становище суб'єкта господарювання, яке дає йому можливість самостійно або разом з іншими суб'єктами господарювання обмежувати конкуренцію на ринку певного товару. Монопольним визнається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку певного товару перевищує 35 %. Рішенням Антимонопольного комітету України може визначатися монопольним становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку певного товару менша 35 %;

**монопольна ціна** – ціна, яка встановлюється суб'єктом господарювання, що займає монопольне становище на ринку, і призводить до обмеження конкуренції або порушення прав споживача (абзац змінено: Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.);

**монопольна діяльність** – дії (бездіяльність) суб'єктів господарювання за умови монопольного становища на ринку одного суб'єкта господарювання (групи суб'єктів господарювання) у виробництві та реалізації товарів, а також дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів адміністративно-господарського управління та контролю, спрямовані на недопущення, істотне обмеження чи усунення конкуренції;

**монополне утворення** – підприємство, об'єднання чи господарське товариство та інше утворення, що займає монополне становище на ринку;

**суб'єкт господарювання** – юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, яка займається діяльністю з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншою господарською діяльністю; будь-яка юридична або фізична особа, яка здійснює контроль над суб'єктами господарювання, група суб'єктів господарювання, якщо один або декілька з них здійснюють контроль над іншими. Суб'єктами господарювання визнаються також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності (статтю доповнено абзацом: Закон № 258/95-ВР від 05.07.1995 р.; абзац у новій редакції: Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.);

**інформація** – відомості в будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відеофільми, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості (статтю доповнено абзацом: Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.);

**контроль** – вирішальний вплив юридичної або фізичної особи на господарську діяльність суб'єкта господарювання, який здійснюється, зокрема, завдяки: праву володіння чи користування всіма активами або їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню угод, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові для виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради чи правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; займанню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання (статтю доповнено абзацом: Закон № 154/98-ВР від 03.03.1998 р.).

# ДЖЕРЕЛА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

## Нормативно-правові акти

1. Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.
2. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 р. – К.: Політвидав України, 1984. – 59 с.
3. Житловий кодекс України № 5464-X від 30.06.1983 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
4. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
5. Про енергозбереження: Закон України № 74-XII від 01.07.1994 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
6. Про захист економічної конкуренції: Закон України № 2210-III від 11.01.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
7. Про захист прав споживачів: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 30. – Ст. 379 (В редакції Закону № 3682-XII від 15.12.1993 р. // ВВР. – 1994. – № 1. – Ст. 1).
8. Про Конституційний Суд України: Закон України № 422/96-ВР від 16.10.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 ([www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new)).
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
11. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України № 2132-XII від 18.02.1992 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
12. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України № 334/94-ВР від 28.12.1994 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
13. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України № 98/96-ВР від 23.03.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).
14. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України № 2918-III від 10.01.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

15. Про природні монополії: Закон України № 1682-III від 20.04.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

16. Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію: Закон України № 554-IV від 20.02.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 23. – Ст. 151.

17. Про ціни і ціноутворення: Закон України № 507-XII від 03.12.1990 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”): Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. (Справа № 17/81-97) // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України “Про ціни і ціноутворення” і розділу II “Прикінцеві положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (справа про ціни і тарифи на житлово-комунальні та інші послуги): Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2000 від 10.02.2000 р. (Справа № 1-21/2000) // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

20. Про прискорення реформування житлово-комунального господарства: Указ Президента України № 1351/99 від 19.10.1999 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

21. Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України № 1168 від 28.10.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

22. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 1548 від 25.12.1996 р.: Постанова Кабінету Міністрів України № 273-2002-п від 11.03.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

23. Про впровадження засобів обліку витрачання і приладів регулювання споживання води та теплової енергії в побуті: Постанова Кабінету Міністрів України № 483 від 03.07.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

24. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова Кабінету Міністрів України № 1548 від 25.12.1996 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

25. Про затвердження Порядку погашення реструктуризованої заборгованості та внесення поточних платежів за житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 27.06.2003 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

26. Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України № 1497 від 30.12.1997 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

27. Про Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень: Постанова Кабінету Міністрів України № 135 від 22.02.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

28. Програма поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку витрачання та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996 – 2000 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України № 947 від 27.11.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

29. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 416-р від 25.07.2002 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

30. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 69-р від 01.03.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

31. Про затвердження Положення про порядок розрахунків за комунальні послуги між виробниками (постачальниками), виконавцями і споживачами послуг водопостачання, водовідведення і теплопостачання в умовах використання засобів обліку споживання води і теплової енергії в житловому фонді та підвищення економічної зацікавленості споживачів у їх встановленні за власні кошти: Наказ Держжитлокомунгоспу № 55 від 13.12.1995 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

32. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення: Наказ Держжитлокомунгоспу № 139 від 27.06.2001 р. // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

## Література

1. Авер'янов В. Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С: 69 – 73.

2. Авер'янов В. Б. Місцеві державні адміністрації // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 89–94.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наук. думка, 1979. – 150 с.
4. Адміністративна реформа для людини: Науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук та ін. – К.: Факт, 2001. – 72 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 59.
6. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади: Монографія / За заг. ред А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
7. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность: Коллективная монография / Отв. ред. В. Ф. Сиренко. – К.: Наук. думка, 1993. – 166 с.
8. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит-ра, 1976. – С. 52–54.
9. Большая Советская Энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская Энциклопедия, 1977. – Т. 27. – 624 с.
10. Виступ Президента України Л. Д. Кучми на урочистому засіданні першої сесії Конгресу місцевих та регіональних влад України, присвяченої Дню місцевого самоврядування 5 грудня 2002 р. // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Збірник матеріалів та документів / Упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов; За заг. ред. О. Дьоміна. – К.: Логос, 2002. – С. 9–23.
11. Головченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія: Довідник. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 72.
12. Григорян А. А. Советы – органы власти и народного самоуправления. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 87.
13. Губачиков В. И. О понятии компетенции органов внутренних дел автономной республики // Вестник Московского университета. – 1970. – № 6. – С. 59. – (Серия “Право”).
14. День уряду у Верховній Раді України 8 червня 2004 року (Інформаційне управління) // <http://195.230.149/70/control/uk/publish/article/news>.
15. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.



16. Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 72 с.

17. Заява Верховної Ради України від 16 березня 1999 року з приводу скасування Конституційним Судом України Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” // [www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

18. Кампо В. М. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади // Збірник матеріалів Координаційно-методологічної наради “Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики” та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (9–13 квітня 2001 р., Гаспра – Ялта, АРК). – К.: Логос, 2001. – С. 121–125.

19. Кампо В. М. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія та розмежування повноважень // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 100–105.

20. Класифікація видів економічної діяльності // Державний класифікатор України, ДК 009-96. – К.: Держстандарт України, 1996. – 250 с.

21. Коваль Л. Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – 154 с.

22. Козлова С. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 100, 101.

23. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. – К.: Центр політико-правових реформ – Центр розвитку українського законодавства, 1998. – 62 с.

24. Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. – К.: Наук. думка, 1973. – 143 с.

25. Крупчан О. Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 73–77.

26. Куйбіда В. Господарюємо ощадливо // Ратуша. – 2002. – № 10 (970). – 9 берез.

27. Кучма Л. Д. Утвердження правових засад місцевого самоврядування: Виступ на звітно-виборчих зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 28 січ.

28. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – С. 27.
29. Лазарев Б. М. О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 43.
30. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов. – М.: Советская Энциклопедия, 1968. – С. 147.
31. Місцеве самоврядування / За заг. ред А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – 1104 с.
32. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісник УАДУ. – № 1. – 1996. – С. 102–115.
33. Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. – К.: Аконт, 1998. – Т. 3 (ОБЕ–РОБ). – 928 с.
34. Половінська Г. Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 148–153.
35. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / Упоряд. А. Вишневецький. – К.: б. в., 2002. – 82 с.
36. Рекомендації міжнародного симпозіуму “Адміністративна реформа в Україні” (Київ, 26–28 листопада 1997 р.) // Вісник УАДУ. – № 1. – 1998. – С. 83.
37. Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов. – К.: Наук. думка, 1980. – 148 с.
38. Семчук Г. Як тарифами не крути, а за якість послуг відповідає міський голова // Партнери. – 2004. – № 4(61). – С. 3, 4.
39. Скрипничук В. М. Взаємовідносини органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: Навчальний посібник / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – С. 217–249.
40. Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН Української РСР О. С. Мельничука. – К., 1985. – С. 431.
41. Советское административное право: Учебник / Под ред. В. М. Манохина. – М.: Юрид. лит-ра, 1977. – С. 81–83.
42. Станішевський М. Без лічильника води – і ні туди і ні сюди // Ратуша. – 2002. – № 10 (970). – 9 берез.
43. Сушинський О. І. Актуальні питання організаційно-правових гарантій народовладдя // Управління державою III-го тисячоліття: Матеріали I-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 25–27 червня 2002 р.). – Львів: ЛьВЦНТЕІ, 2002. – С. 66–70.

44. Сушинський О. І. Взаємодія між владними рівнями // Місцеве самоврядування / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – Кн. 2: Організація роботи міського голови. – С. 953–958.
45. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
46. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні у контексті публічної влади // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України (Львівський філіал). – 2000. – Вип. 4. – С. 168–190.
47. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ “АФША”, 2003. – 176 с.
48. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 60 с.
49. Сушинський О. І. Правові засади компетенції держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг // Життя і право. – 2004. – № 5.
50. Сушинський О. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентові України. – К., 2002. – 401 с.
51. Ткачук П. М. Район як територіальна основа поєднання державного управління й місцевого самоврядування // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Збірник наукових праць / Наук. кер. кол. авт. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. II. – С. 190–213.
52. Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів / За ред. О. А. Підпригори і Д. В. Бобрової. – К.: Вентурі, 1995. – 416 с.
53. Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Юрид. лит-ра, 1963. – С. 13.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Олександр Сушинський

**КОМПЕТЕНЦІЯ ДЕРЖАВИ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ:  
КОНЦЕПЦІЯ ТА ПРАКТИКА**

Відповідальна за випуск  
Редактор  
Комп'ютерна верстка

*Л. С. Заяць*  
*І. І. Стецик*  
*Н. О. Стадник*

Підписано до друку 12.05.2005 р.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура "Times"  
Друк: різнографія. Ум. друк. арк. 8,84. Обл.-вид. арк. 8,26  
Наклад 300 примірників

**Видавництво Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
Серія ДК № 1819**

**Західноукраїнський інститут  
інформаційних технологій та управління  
при Донецькому державному університеті управління**

Україна, 79491, м. Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16  
Електронна пошта: acad\_publish@yahoo.com  
Веб-адреса: <http://www.lviv.academy.com>