

КОНТРОЛЬ ЗА ДИСКРЕЦІЙНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ РЕГУЛЯТОРА У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ

Янєв Микола Олександрович

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» кожен споживач комунальних послуг зобов'язаний оплачувати надані житлово-комунальні послуги за цінами/тарифами, встановленими відповідно до законодавства, у строки, встановлені відповідними договорами. Стаття 41 Конституції України визначає право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, яку ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 № 475/97-ВР, зокрема статтею 1 Першого протоколу до неї, визначено: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

У рішенні Європейського суду з прав людини від 02.11.2004 році у справі «Грегубенко проти України» (Заява № 61333/00), Суд повторює, що позбавлення майна може бути виправданим лише у випадку, якщо буде показаний, *inter alia*, «інтерес суспільства» та «умови, передбачені законом». Більше того, будь-яке втручання у право власності обов'язково повинно відповідати принципу пропорційності. Також, Суд визначає, що «справедливий баланс» має бути дотриманий між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини. Далі Суд зазначає, що необхідний баланс не буде дотриманий, якщо особа, про яку йдеться, несе «індивідуальний і

надмірний тягар» (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії»)¹.

Пунктом 50 рішення Європейського суду з прав людини від 14.10.2010 року у справі «Щокін проти України» (Заяви № 23759/03 та № 37943/06) визначено, що вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод полягає в тому, що будь-яке втручання публічних органів у мирне володіння майном повинно бути законним, а також передбачено, що позбавлення власності можливе тільки «на умовах, передбачених законом». Вираз «на умовах, передбачених законом» найперше вимагає, щоб відповідний захід мав певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, зможе передбачити його наслідки для себе (пункт 155 рішення Європейського суду з прав людини від 29.04.2003 року у справі «Полторацький проти України»)².

Законом зобов'язано всіх споживачів комунальних послуг, здійснювати оплату таких послуг, при цьому у деяких випадках (як наприклад з послугами з центрального опалення) споживач навіть не має реальної дієвої можливості відмовитися від їх отримання. Але здоровий глузд підказує, що, навіть маючи змогу відмовитися від таких послуг як послуги з постачання води, газу та світла, в умовах проживання у багатопверхівках великих міст, це зробити фізично неможливо, оскільки відмова від таких благ цивілізації поставить людину на межу виживання. З цього випливає, що дотримання законності та балансу інтересів держави, споживачів та постачальників комунальних послуг при визначенні їх вартості є архіважливим питанням, оскільки може призвести та призводить або до надмірного тягаря та втручання у мирне володіння та розпорядження своєю власністю споживачами комунальних послуг, або до нехтування інтересами та рівнем рентабельності постачальників таких послуг, або до перевитрати бюджетних коштів, у випадку встановлення надмірно соціально низьких тарифів для стримування народного невдоволення та підняття політичних рейтингів.

Тож, оскільки дискреція, будучи видом повноваження адміністративного органу, надає останньому певний простір, коли він може здійснювати вибір між декількома допустимими під кутом зору закону (права) рішеннями, то важливим питанням є контроль за здійсненням такого вибору суб'єктом владних повноважень. Підтримую позицію, що основним і найважливішим у цьому контексті є саме судовий контроль. Ухвалені із застосуванням дискреції рішення суб'єктів владних повноважень підпадають під судовий контроль,

¹ Рішення Європейського суду з прав людини від 02.11.2004 у справі «Трегубенко проти України» (Заява № 61333/00). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_355#Text;

² Рішення Європейського суду з прав людини від 14.10.2010 року у справі «Щокін проти України» (Заяви № 23759/03 та № 37943/06). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858#Text

підставами якого є конституційні приписи (ст. 19, 55, 124 Конституції України), ординарні закони (ст.ст. 4, 19 Кодексу адміністративного судочинства України, підзаконні акти³. Рішенням Великої Палати Верховного Суду від 19 березня 2019 р. у адміністративній справі № 826/16994/15⁴ визначено, що оскарження рішень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, щодо встановлення тарифів належить до юрисдикції адміністративних судів, оскільки такі рішення мають публічно-правовий характер.

Також судами визнається, що повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (надалі також комісія, НКРЕКП) щодо прийняття відповідних рішень, в тому числі щодо встановлення тарифу за своєю правовою природою є дискреційними. При цьому практика суду касаційної інстанції у питанні зобов'язання НКРЕКП встановити обґрунтовані тарифи не є однозначною. У частині справ суди стають на бік позивачів та задовольняють позовні вимоги про зобов'язання регулятора встановити економічно обґрунтований тариф, а у частині – суди відмовляють у задоволенні таких позовних вимог, посилаючись на виключну компетенцію (дискреційні повноваження) НКРЕКП у цих питаннях.

З інформації, яка міститься на сайті «Опендатабот»⁵, застосувавши пошук по коду ЄДРПОУ НКРЕКП (39369133), можна узагальнити, що за період з 2019 – 2021 рр. судами адміністративної юрисдикції у судах першої інстанції було прийнято 460 рішень, учасником у яких виступало НКРЕКП, при цьому за 2019 р. – було прийнято 117 рішень, за 2020 р. – 167 рішень, за 2021 р. – 179 рішень.

Виходячи з аналізу цих рішень вбачається, що основна частина справ (орієнтовно 193 справи), це справи у сфері постачання (розподілу) природного газу; інша частина це:

- справи у сфері енергетики, які не пов'язані з тарифами, позивачами в яких виступали суб'єкти господарювання – орієнтовно 98 справ;

- справи за позовом НКРЕКП до ліцензіатів про стягнення в дохід держави суми штрафів, визначених постановами НКРЕКП – орієнтовно 23 справ;

- справи, за позовами суб'єктів господарювання, щодо порушень НКРЕКП при затвердженні для таких суб'єктів тарифів – орієнтовно 26 справ;

- справи, за позовом виробників електричної енергії, у сфері встановлення для них «зеленого» тарифу – орієнтовно 13 справ, та інші.

Вищенаведений аналіз судових справ за участю НКРЕКП свідчить про дуже низький рівень судової активності споживачів – фізичних осіб. У зв'язку із цим, вважаю, що реалізація судового контролю

³ Онішук М. Проблемні питання здійснення судового контролю за дискрецією суб'єкта владних повноважень. Слово Національної школи суддів України. № 2 (35) 2021. С. 6-15 С. 8

⁴ Справа № 826/16994/15: Постанова Верховного Суду

⁵ URL: <https://court.opendatabot.ua/#/search?text=39369133>

використання регулятором його дискреційних повноважень є малоефективною без поєднання із елементами громадського контролю. Законом України «Про природні монополії» визначено, що громадський контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій здійснюють об'єднання споживачів. У статті 24 Закону України «Про захист прав споживачів»⁶ передбачено, що з метою захисту своїх законних прав та інтересів споживачі мають право об'єднуватися у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів).

Відповідно до частини 3 статті 24 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»⁷ при Регуляторі діє Громадська рада як постійно діючий консультативно-дорадчий орган, що утворюється з метою залучення громадян до реалізації державної політики щодо регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Постановою НКРЕКП від 14.11.2019 № 2311 «Про затвердження складу Громадської ради при Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» було затверджено склад Громадської ради у кількості 27 учасників, але жодний з учасників громадської ради не має як основної статутної цілі захисту прав споживачів у такій сфері, як енергетика.

З інформації, яка міститься у вільному доступі, в Україні зареєстрована тільки одна громадська організація споживачів, яка декларує захист прав споживачів у сфері енергетики. Цією організацією є Асоціація споживачів енергетики та комунальних послуг. Але з аналізу її активності на сайті та в реєстрі судових рішень, вбачається, що останні оновлення на сайті були зроблені у 2019 році, а судові спори, у яких брала участь така юридична особа, обмежуються тільки одним спором у 2019 році щодо визнати незаконною (такою, що не відповідає актам вищої юридичної сили) та скасувати постанову Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 1513 від 28 грудня 2017 р. Про затвердження прогнозованої оптової ринкової ціни на 2018 рік.

Таким чином, можна із сумом та прикрістю констатувати, що на сьогоднішній день побутовий споживач послуг у сфері енергетики практично не захищений від свавілля Регулятора у контексті наявності дієвого механізму перевірки використання регулятором дискреційних повноважень у сфері вставлення тарифів.

⁶ Про Захист прав споживачів від 12.05.1991 р. № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

⁷ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>