

УДК 342.92:346.7(332.8)

ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Альона КАЗАНЦЕВА,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових засад механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг. Проаналізовано сформовані в науковій літературі визначення поняття «механізм державного регулювання», а також розкрито сутність і зміст механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг. Визначено, що в структурі механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг можна виділити методологічну, інституційну та функціональну підсистеми. Елементами такого механізму є суб'єкти, об'єкти, мета, завдання, принципи, функції, форми, методи та інструменти державного регулювання. Розглянуто особливості елементів механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг.

Ключові слова: механізм державного регулювання, елементи механізму державного регулювання, сфера комунальних послуг.

ELEMENTS OF THE STATE REGULATION MECHANISM IN THE PUBLIC UTILITIES SECTOR: ADMINISTRATIVE LAW ASPECT

Alona KAZANTSEVA,
Postgraduate Student at the Department of Administrative Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article deals with administrative and legal aspects of the state regulation mechanism in the public utilities sector. The article presents the analysis of definitions of the state regulation mechanism concept formed in the scientific literature, and explores the essence and content of the state regulation mechanism in the public utilities sector. It is determined that in the structure of the state regulation mechanism in the public utilities sector it is possible to allocate the methodological, institutional and functional subsystems. The state regulation mechanism includes such elements as subjects, objects, goals, tasks, principles, functions, forms, methods and tools of state regulation. Features of the elements of the state regulation mechanism in the public utilities sector are considered.

Key words: state regulation mechanism, elements of the state regulation mechanism, public utilities sector.

Постановка проблеми. Питання забезпечення функціонування та розвитку галузей, що належать до сфери комунальних послуг, тісно пов'язане з наявністю ефективного механізму державного регулювання. Попри свою фундаментальність і важливість чіткого розуміння того, в чому полягає сутність і зміст такого механізму та з яких елементів він має складатися, ці питання залишаються предметом наукових дискусій. Незважаючи на численні дослідження науковців, механізм державного регулювання як складна система, за допомогою якої забезпечується регулювальний вплив на об'єкти у сфері комунальних послуг, є досі недостатньо дослідженим й у теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних завдань. Найвні результати наукових досліджень, попри їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів удосконалення механізму державного регулювання задля забезпечення його ефективності у сфері комунальних послуг.

Актуальність теми дослідження. Сфера комунальних послуг в Україні є однією з найбільш соціально значущих сфер, а тому питання забезпечення стабільності надання комунальних послуг завжди було, є й залишатиметься одним із найважливіших і найскладніших, що перебувають у центрі уваги органів публічної адміністрації, громадських організацій, засобів масової інформації, споживачів. Актуальність дослідження адміністративно-правових

проблем державного регулювання у сфері комунальних послуг посилюється у зв'язку з погіршенням технічного та фінансового становища підприємств галузі, які є неспроможними задовольняти потреби споживачів у доступних і якісних комунальних послугах. Тому ключовим аспектом і стратегічними орієнтирами під час реформування сфери комунальних послуг в Україні є вдосконалення механізму державного регулювання.

Стан дослідження. Питання щодо розуміння сутності механізму державного регулювання, визначення його окремих елементів, а також дослідження принципів його організації й функціонування були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Різні аспекти механізму державного регулювання в окремих галузях і сферах розглядалися науковцями в межах економічних, юридичних і політичних наук. Науково-теоретичним підґрунтям для проведення дослідження стали праці В. Авер'янова, Ю. Ващенко, О. Волошина, І. Гончаренка, О. Комякова, М. Корецького, М. Латиніна, Ю. Трещевського, О. Шевської.

Мета й завдання статті. Метою статті є дослідження механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг. У зв'язку із цим поставлені такі завдання:

– розкрити сутність і зміст механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг;

– визначити елементи, що входять до структури механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг;

– розглянути особливості елементів державного регулювання у сфері комунальних послуг.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «механізм державного регулювання». Так, механізм державного регулювання визначається науковцями як «система засобів, важелів, методів і стимулів» [1], «сукупність інструментів і методів впливу» [2], «сукупність організаційно-економічних методів та інструментів» [3], «сукупність видів та способів дій суб'єкта регулювання» [4], «сукупність відповідних принципів, методів та заходів управлінського впливу» [5], «сукупність принципів, функцій, форм, методів, інструментів та способів їх застосування» [6] тощо.

На підставі аналізу сформованих науковцями визначень цього поняття можна зробити декілька висновків. По-перше, науковці розкривають поняття механізму державного регулювання через перелік його елементів. Проте єдиного підходу до розуміння того, які саме елементи утворюють механізм державного регулювання, у науковій літературі поки що не сформувалося. Це, з одного боку, пов'язано з тим, механізм державного регулювання сам по собі є багатоплановим явищем, тому складнощі з його визначення є цілком об'єктивними, з іншого – відсутністю єдиного розуміння сутності й змісту державного регулювання.

По-друге, механізм державного регулювання у сфері комунальних послуг можна розглядати в широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні механізм державного регулювання є сукупністю взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, що перебувають у динаміці. У вузькому розумінні механізм державного регулювання є елементом системи державного регулювання, що зводиться виключно до сукупності методів та інструментів, які застосовуються органами регулювання для здійснення регулювального впливу на об'єкти.

Під час дослідження механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг надзвичайно важливим є визначення його сутності, змісту і структури. У цьому контексті заслуговують на увагу висновки Ю. Трещевського, який досліджував механізм державного регулювання економіки, особливості його формування й підвищення ефективності. Ми поділяємо точку зору науковця, що сутність механізму державного регулювання економіки виражає «відносини суб'єктів, що утворюють цілісну систему, яка включає органи державної влади, учасників господарської діяльності та зовнішнє середовище у вигляді потреб, інтересів і цілей суб'єктів економічної діяльності» [7]. Однак, на нашу думку, сутність механізму державного регулювання проявляється не через відносини суб'єктів, як зазначає Ю. Трещевський, а через відносини суб'єктів та об'єктів державного регулювання, якими є певне середовище [8; 9], тобто не самі суб'єкти господарювання, а саме відносини між ними й іншими суб'єктами, що виникають у зв'язку зі здійсненням ними відповідної господарської діяльності.

На думку Ю. Трещевського, змістом механізму є «сукупність економічних форм, методів, способів, правових норм, за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують вирішення протиріч у соціально-економічних системах» [7]. погоджувачись у цьому з висновком Ю. Трещевського щодо визначення змісту механізму державного регулювання, вважаємо за потрібне звернути увагу на такі моменти. По-перше, з термінологічного погляду є більш коректним розглядати зміст механізму як сукупності форм, методів та інструментів, за допомогою яких суб'єкти регулювання впливають на діяльність суб'єктів господарювання. На нашу думку,

не потрібно виділяти окремо правові норми, оскільки вони опосередковуються відповідними формами державного регулювання, про що буде зазначено далі. Крім того, замість терміна «способи регулювання», краще використовувати термін «інструменти регулювання», оскільки методи регулювання і є способами здійснення регулювального впливу. По-друге, в контексті визначення змісту механізму державного регулювання форми, методи й інструменти не мають зводитися виключно до економічних, адже органи державного регулювання під час здійснення впливу можуть застосовувати й інші, зокрема й адміністративні, важелі впливу.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що сутність механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг проявляється у відносинах між суб'єктами та об'єктами регулювання, що виникають під час здійснення органами державного регулювання впливу на діяльність суб'єктів господарювання, пов'язану з наданням комунальних послуг. Змістом такого механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг є сукупність функцій, форм, методів та інструментів, які застосовуються органами державного регулювання для здійснення такого впливу.

Отже, механізм державного регулювання у сфері комунальних послуг потрібно розглядати як сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, що спрямовані забезпечити ефективність функціонування окремих галузей і сприяти комплексному розвитку сфери комунальних послуг. До таких елементів потрібно зарахувати суб'єктів, об'єкти, мету, завдання, принципи, функції, форми, методи й інструменти державного регулювання. Ці елементи, у свою чергу, утворюють певні підсистеми, зокрема методологічну, інституційну та функціональну, які є взаємопов'язаними і взаємозалежними. До методологічної підсистеми пропонуємо зарахувати цілі, завдання та принципи державного регулювання. Елементами інституційної підсистеми є суб'єкти й об'єкти державного регулювання, тобто відповідні органи публічної адміністрації та певне зовнішнє середовище, представлене діяльністю суб'єктів господарювання у сфері комунальних послуг. Елементами функціональної підсистеми є, відповідно, функції, форми, методи й інструменти державного регулювання. Розглянемо особливості цих елементів механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг.

Створення ефективного механізму державного регулювання можливе лише за умови чіткого усвідомлення причин втручання держави у функціонування сфери комунальних послуг і, відповідно, правильного формулювання мети державного регулювання. Такою метою є забезпечення ефективності функціонування галузей, що належать до сфери комунальних послуг. У межах механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг можна виділити довгострокові, середньострокові та короткострокові цілі, які деталізують загальну мету державного регулювання й дають змогу визначити завдання, які є необхідними для її досягнення.

Важливе місце в механізмі державного регулювання у сфері комунальних послуг посідають принципи. Нерідко принципи сприймаються не як засадні ідеї, положення та орієнтири, а як щось суто декларативне й абстрактне. Проте принципи мають не лише теоретичне, а й неабияке практичне значення, яке полягає в такому. По-перше, принципи спрямовані на забезпечення стабільного та передбачуваного державного регулювання у відповідних сферах. По-друге, вони встановлюють певні рамки, які надають більш чітке розуміння ролі органів регулювання під час здійснення впливу на суб'єктів господарювання у відповідних сферах, а також сприяють більшій узгодженості дій цих суб'єктів в умовах складного політичного контексту. По-третє, принципи надають певні орієнтири для оціню-

вання ефективності механізму державного регулювання та визначення напрямів його вдосконалення.

На нашу думку, в механізмі державного регулювання принципи відіграють роль вимог, які висувуються до органів регулювання під час здійснення ними впливу на відповідні об'єкти регулювання. На підставі аналізу низки публікацій та аналітичних звітів [10; 11; 12] пропонуємо до принципів державного регулювання зараховувати такі: принцип незалежності, підзвітності, прозорості й відкритості, узгодженості, передбачуваності, гнучкості й принцип ефективності.

Для здійснення державного регулювання у сфері комунальних послуг утворюються спеціальні незалежні органи регулювання (або, як їх ще називають, незалежні регулятори). У деяких випадках здійснення окремих функцій регулювання у сфері комунальних послуг, зокрема видача ліцензій, встановлення цін і тарифів, здійснення контролю тощо, покладається на центральні органи виконавчої влади. Проте така практика призводить до неефективного регулювання, оскільки унеможливає забезпечення реальної незалежності таких органів.

У зв'язку з локальним характером сфери комунальних послуг органи регулювання – незалежні регулятори – можуть прийняти рішення про необхідність делегування частини своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування. Під час вирішення питань місцевого значення, що стосуються сфери комунальних послуг, місцеві органи публічної влади, як правило, є більш гнучкими, ніж незалежні регулятори, і, відповідно, здатні оперативніше реагувати на потреби та проблеми споживачів і суб'єктів господарювання, що надають комунальні послуги. У результаті роль таких органів значно посилюється, оскільки, окрім здійснення власних повноважень, місцеві органи публічної влади також стають відповідальними за здійснення окремих регулятивних функцій, які вони отримали від регуляторів у процесі делегування повноважень [13].

Отже, особливістю інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг, з одного боку, є створення та функціонування незалежного галузевого регулятора, за яким законодавством закріплено особливий статус; а з іншого боку, у зв'язку з локальним характером сфери комунальних послуг наділення місцевих органів влади значними регулятивними повноваженнями. При цьому обсяг цих повноважень може значно відрізнятися – від здійснення регулювання сфери комунальних послуг до реалізації окремих повноважень [14].

Об'єктом державного регулювання у сфері комунальних послуг є не конкретні суб'єкти господарювання, а їхня діяльність, що пов'язана з наданням комунальних послуг. Виходячи з аналізу наукової літератури, можна дійти висновку про вузьке й широке розуміння сфери комунальних послуг як об'єкта державного регулювання.

У межах вузького розуміння до сфери комунальних послуг зараховують ті види діяльності, які мають ознаки природної монополії, зокрема діяльність з електропостачання та газопостачання (для побутових потреб), централізованого тепlopостачання, водопостачання й водовідведення, поводження з побутовими відходами. У межах широкого розуміння до сфери комунальних послуг, окрім зазначених вище послуг, також зараховують послуги, які надаються в межах окремого населеного пункту, зокрема послуги з освітлення вулиць, прибирання місць загального користування, ремонту й утримання вулиць, доріг, мостів та інших транспортних інженерних споруд, ремонту й утримання водовідвідних і дренажних систем, утримання парків і скверів та озеленення територій, ритуальні послуги й утримання місць поховання, послуги з поводження з твердими

та рідкими побутовими відходами, послуги з перевезення пасажирів громадським транспортом тощо [15].

До функціональної підсистеми механізму державного регулювання належать функції, форми, методи й інструменти державного регулювання. Функціями державного регулювання у сфері комунальних послуг є певні напрями діяльності регулюючих органів, спрямовані на забезпечення досягнення цілей державного регулювання. До таких функцій пропонуємо зараховувати регламентувальну, стимульовальну, коригувальну, обмежувальну та контролюючу функції.

Форми державного регулювання, на нашу думку, є певними абстракціями, за якими знаходиться набір конкретних методів та інструментів. Ураховуючи методи й інструменти державного регулювання у сфері комунальних послуг, про які мова буде йти далі, вважаємо за доцільне виділяти економічну, правову й організаційну форми державного регулювання. Економічна форма передбачає комбінацію методів та інструментів, спрямованих на регулювання доступу на ринки, що належать до сфери комунальних послуг, регулювання цін і тарифів на товари й послуги, а також здійснення контролю за регульованою діяльністю. Правова форма характеризується комбінацією методів та інструментів, спрямованих на встановлення правил щодо здійснення тих видів діяльності, що опосередковані економічною формою (ліцензування, встановлення цін і тарифів, здійснення контролю), і забезпечення виконання цих правил усіма суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у сфері комунальних послуг. Організаційна форма передбачає комбінацію методів та інструментів для здійснення належного кадрового, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення державного регулювання.

Уважаємо, що метод як елемент механізму державного регулювання у сфері комунальних послуг потрібно розглядати саме як певні способи та прийоми здійснення регулювального впливу суб'єктами державного регулювання на відповідні об'єкти.

Залежно від різноманітних критеріїв в адміністративно-правовій науці виділяють різні групи й види методів управління. Традиційним є поділ на прямі та непрямі (опосередковані), адміністративні й економічні методи управління. При цьому більшість учених ототожнюють адміністративні та прямі методи, а також, відповідно, економічні й непрямі (опосередковані) методи. Однак інколи ці групи методів розглядаються науковцями як окремі. На нашу думку, ці групи методи лише формально є різними. Ця формальність полягає в критерії їх виділення. Так, якщо в основу розмежування прямих і непрямих (опосередкованих) методів покладено правовий критерій – характер здійснюваного впливу, то в основу розмежування адміністративних та економічних – не правовий, а скоріше економічний критерій. Але, по суті, ці групи методів є тотожними.

Досить часто в науковій літературі до методів державного регулювання зараховують ліцензування, патентування, квотування, застосування нормативів і лімітів, регулювання цін і тарифів, державне замовлення, інвестування, надання пільг, дотацій, субсидій тощо. На нашу думку, такий підхід є не зовсім правильним, а всі вищеперераховані елементи є інструментами, а не методами державного регулювання.

Ототожнення деякими науковцями методів та інструментів державного регулювання зумовлено тим, що в літературі й методи, й інструменти розглядають як певні способи, прийоми та засоби здійснення впливу. Уважаємо, що різниця між методами й інструментами полягає в рівні абстракції під час їх визначення. Методи є більш абстрактною категорією, що представлена певними способами та прийомами здійснення впливу на об'єкти

регулювання, який, у свою чергу, може бути прямим і непрямим. Інструменти потрібно розглядати як конкретні засоби, за допомогою яких і здійснюється цей вплив. Отже, методи й інструменти є взаємопов'язаними категоріями, проте не тотожними.

На нашу думку, до переліку інструментів державного регулювання у сфері комунальних послуг можна зарахувати нормативно-правове регулювання, ліцензування, регулювання цін і тарифів, контроль за виробництвом товарів і наданням послуг шляхом застосування нормативів і стандартів, державна підтримка і стимулювання, врегулювання спорів і розгляд звернень громадян у контексті забезпечення виконання рішень органів регулювання та захисту прав споживачів.

Висновки. У науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття механізму державного регулювання, а також його елементів. Уважаємо, що механізм державного регулювання у сфері комунальних послуг потрібно розглядати як сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених елементів, що спрямовані на забезпечення ефективності функціонування окремих галузей і сприяння комплексному розвитку сфери комунальних послуг.

Механізм державного регулювання у сфері комунальних послуг складається з методологічної, інституційної та функціональної підсистем, до яких входять елементи механізму державного регулювання. Такими елементами є мета (забезпечення ефективності функціонування галузей, що належать до сфери комунальних послуг), завдання (конкретні дії, спрямовані на досягнення мети), принципи (незалежності, підзвітності, прозорості й відкритості, узгодженості, передбачуваності, гнучкості, ефективності), суб'єкти (незалежні регулятори та місцеві органи публічної влади), об'єкти (діяльність суб'єктів господарювання, що пов'язана з наданням комунальних послуг), функції (регламентувальна, стимулювальна, коригувальна, обмежувальна та контролююча), форми (економічна, правова й організаційна), методи (прямі та непрямі) й інструменти державного регулювання (нормативно-правове регулювання, ліцензування, регулювання цін і тарифів, контроль, державна підтримка і стимулювання, врегулювання спорів і розгляд звернень громадян).

З огляду на важливість механізму державного регулювання для розвитку сфери комунальних послуг, подальшого дослідження потребують напрями вдосконалення механізму та його елементів задля забезпечення ефективності функціонування сфери комунальних послуг в Україні.

Список використаної літератури:

1. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
2. Гончаренко І.Г. Державний механізм регулювання соціально-економічного розвитку: теорія, методологія та практика: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Маріуполь, 2015. 42 с.
3. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.01.01 / Київський нац. економ. ун-т. Київ, 2000. 20 с.
4. Латинін М.А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2007. 20 с.

5. Шевська О.І. Механізми державного регулювання житлово-комунального господарства на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 20 с.

6. Волошин О.Л. Механізм державного регулювання розвитку альтернативної енергетики України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Нац. ун-т цивільного захисту України. Харків, 2015. 23 с.

7. Трещевский Ю.И. Механизм государственного регулирования российской экономики: методология исследования, особенности формирования и повышение эффективности: автореф. дисс. ... докт. экон. наук: спец. 08.00.01. Воронеж, 1999. URL: <http://www.disscat.com/content/mekhanizm-gosudarstvennogo-regulirovaniya-rossiiskoi-ekonomiki-metodologiya-issledovaniya-os> (дата обращения: 12.04.2018).

8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В.Б. Аверянова та ін. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

9. Ващенко Ю.В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 288 с.

10. Baldwin R., Cave M., Lodge M. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Second Edition. Oxford: University Press, 2012. 563 p.

11. Kessides I. Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition: World Bank policy research report. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press, 2004. 325 p.

12. Principles for Economic Regulation, 2011. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31623/11-795-principles-for-economic-regulation.pdf.

13. Казанцева А. Делегування повноважень у механізмі державного регулювання (на прикладі сфери комунальних послуг). Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 11–12 травня 2018 року. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. С. 48–52.

14. Казанцева А. Особливості інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг. Юридична наука в XXI столітті: перспективи та пріоритетні напрями досліджень: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 11–12 травня 2018 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя, ЗНУ, 2018. С. 46–49.

15. Horvath T., Peteri G. Regulation and competition in the local utility sector in Central and Eastern Europe. 2001. URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006991/01/LGI_Regulation-and-Competition-in-Local-Utilities-in-CEE_2001.pdf (Last accessed: 30.05.2016).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Казанцева Альона Олександрівна – аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kazantseva Alona Oleksandrivna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv

aokazantseva@gmail.com