



dixigroup

ANALYTICS
ON DUTY

ПОЗИЦІЙНА ЗАПИСКА

Зміни у регулюванні сфери ЖКГ в законопроєктах №4403 та №4404: питання захисту споживачів

19 листопада 2020 року групою депутатів на чолі з О.Кучеренком до Верховної Ради внесено проєкти законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України (реєстр. №4403¹) та до Кодексу України про адміністративні правопорушення (реєстр. №4404²) щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства.

Згідно із супровідними документами, підставою для законодавчих змін є значна кількість звернень до державних органів та громадських організацій про незадовільну організацію органами місцевого самоврядування утримання об'єктів житлово-комунального господарства (житлових будинків, об'єктів соціальної інфраструктури тощо), порядок ціноутворення, а також неякісне надання житлово-комунальних послуг. Відтак, **метою змін є врегулювання проблеми контролю за якістю надання житлово-комунальних послуг.**

В контексті можливого рішення проблемних питань законопроєкти №4403 та №4404 пропонують:

ЗП щодо внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства №4403	ЗП щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства №4404
<ul style="list-style-type: none">Створити окремий центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства - Державну житлово-комунальну інспекцію.До компетенції органу віднести питання, пов'язані з порушенням законодавства у сфері ЖКГ, централізованого водопостачання, водовідведення, теплопостачання, поводження з побутовими відходами, благоустрою населених пунктів, поховання, комерційного обліку теплової енергії та води.	<ul style="list-style-type: none">Інструментами адміністративного впливу з боку пропонованого органу визначені штрафи в розмірі:<ul style="list-style-type: none">200-250 неоподатковуваних мінімумів за порушення строків встановлення або заміни засобів комерційного обліку (для посадових осіб виконавця комунальної послуги, оператора зовнішніх інженерних мереж);50-100 неоподатковуваних мінімумів за порушення законодавства щодо користування та утримання житлових будинків, (для громадян та посадових осіб);1000-3000 неоподатковуваних мінімумів за порушення правил

¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70481

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70482

<ul style="list-style-type: none"> • Уповноважити орган здійснювати заходи відповідно до Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». • Підставами для позапланових перевірок вважати: звернення органів влади, рішення суду, звернення фізичних чи юридичних осіб, виявлення недостовірності поданих даних, заяву об'єкта перевірки, необхідність перевірки виконання приписів Державної житлово-комунальної інспекції, аварійні ситуації на об'єктах. • Інспектори органу отримають право: безперешкодного доступу до об'єктів незалежно від форми власності, одержувати інформацію, вимагати усунення виявлених порушень, вимагати припинення дій, які перешкоджають нагляду, одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань контролю, фіксувати процес здійснення позапланового заходу, призначати проведення експертизи, технічної діагностики обладнання, брати участь у роботі комісій з розслідування причин і наслідків аварій, надавати приписи про усунення порушень і недоліків. • Пропонований орган отримає право: вимагати усунення порушень; припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного контролю; призначати проведення експертизи, технічної діагностики одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань контролю; надавати приписи про усунення порушень і недоліків; накладати штрафні санкції; передавати правоохоронним органам матеріали; залучати представників органів самоорганізації населення. • Рішення органу можуть бути оскаржені протягом п'ятнадцяти календарних днів шляхом письмового звернення на адресу Державної житлово-комунальної інспекції. У разі відсутності зворотного зв'язку протягом 15 днів, рішення скасовуються. • Забезпечення діяльності цього влади має бути визначене Кабінетом Міністрів України. 	<p>підключення/відключення до/від об'єктів і мереж централізованого тепlopостачання (для громадян, посадових осіб, суб'єктів підприємницької діяльності);</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20-100 неоподатковуваних мінімумів за пошкодження систем централізованого тепlopостачання, дії, що становлять загрозу санітарному та епідемічному благополуччю населення (для громадян і посадових осіб); - 50-100 неоподатковуваних мінімумів за порушення законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг та умов договорів про надання житлово-комунальних послуг (для посадових осіб); - 100-300 неоподатковуваних мінімумів за невиконання вимог (приписів) Державної житлово-комунальної інспекції, недопущення посадових осіб до об'єктів житлово-комунального господарства.
--	---

Визнаючи потребу захисту прав та інтересів споживачів послуг у сфері ЖКГ, та започатковану на рівні парламенту дискусію, хочемо наголосити, що **реалізація згаданих змін несе низку загроз для стабільної роботи житлово-комунальної галузі України та виконання зобов'язань в рамках Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.**

Зокрема, звертаємо увагу на наступні питання:

- Пропоновані зміни **не є комплексним рішенням**, яке би законодавчо закріплювало правовий статус пропонованого органу, його економічну, політичну і фінансову незалежність при прийнятті рішень та забезпеченні ефективного контролю (нагляду) у сфері комунальних послуг. Такий підхід не відповідає європейським практикам визначення статусу органів контролю та захисту споживачів.
- Пропонована редакція питань, які належать до компетенції Державної житлово-комунальної інспекції, **суперечить ст. 2 та 21 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»**, якою визначено сферу діяльності регулятора у сфері комунальних послуг. Крім того, законопроекти **не містять положень, які би розділяли сферу повноважень** пропонованого органу та Держпродспоживслужби в частині захисту споживачів, ДСНС в частині реагування на аварійні ситуації, що може спричинити правові колізії та факти дублювання рішень.

Такий стан справ **суперечить вимогам ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»**, за якими не допускається дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами з одного й того самого питання.

- Положення законопроекту №4404, якими підставою для накладення штрафу визначається «порушення законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг», **дозволяють широкі трактування подібних порушень, а отже створюють можливості для зловживань з боку посадових осіб пропонованого органу.** Крім того, документами не визначено повною мірою механізм визначення остаточної суми та стягнення штрафів із споживачів, посадових осіб та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг.
- Пропоновані зміни створюють **прецедент концентрації широких повноважень пропонованого органу при відсутності механізмів підзвітності, відповідальності за ухвалені рішення.** Зокрема, документами не визначено: порядку взаємодії з Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, іншими органами влади; обмежень, що встановлюються для працівників пропонованого органу; порядку і принципів підготовки актів про адміністративне стягнення; порядку компенсації збитків, завданих суб'єкту господарювання; відповідальності посадових осіб за зловживання владою або службовим становищем, за бездіяльність, невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, у тому числі за розголошення відомостей, що становлять комерційну таємницю.
- Законопроекти в пропонованій редакції **не містять прогресивних норм щодо прозорого призначення керівного складу** на відкритих конкурсних засадах, незалежності в прийнятті компетентних та справедливих рішень, відкритості та гласності процесу державного контролю.

Окремо слід наголосити, що подані законопроекти є практично ідентичними проекту **Закону, розробленого Мінрегіоном у 2019 році³**, який отримав негативний висновок **Державної регуляторної служби⁴** як ЦОВВ, що реалізує державну політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

З огляду на зазначене, експерти DiXi Group рекомендують народним депутатам та іншим суб'єктам законодавчої ініціативи:

1. Розробити **комплексний законопроект, присвячений захисту прав споживачів у сферах енергетики та комунальних послуг**, в якому законодавчо закріпити правовий статус пропонованого органу, його економічну, політичну і фінансову незалежність, сталий порядок функціонування та ключові принципи прийняття рішень. Визначити **механізми формування керівного складу та апарату пропонованого ЦОВВ** з дотриманням принципів гласності, незалежності та професійності.
2. Визначити **виключні повноваження пропонованого органу нагляду (контролю) та порядок взаємодії з іншими органами державної влади**, відповідальними за регулювання та захист прав споживачів та реагування на аварійні ситуації у сфері комунальних послуг, щоб уникнути дублювання функцій та рішень. Забезпечити **чітке розмежування ролі та повноважень між таким ЦОВВ та НКРЕКП**.
3. Розробити **виключний перелік актів законодавства, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг**, порушення яких може мати наслідком застосування адміністративних стягнень з боку органу нагляду (контролю).
4. Визначити **порядок підзвітності, відповідальності за прийняті рішення пропонованого ЦОВВ** відповідно до вимог українського законодавства та кращих практик функціонування європейських інституцій захисту споживачів енергоресурсів та комунальних послуг.

³ <https://www.minregion.gov.ua/base-law/reg-politics/proekti-regulyatornih-aktiv-dlya-obgovorennya-ta-analizi-regulyatornogo-vplivu/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-shhodo-zdiysnennya-derzhavnogo-kontrolyu-naglyadu-u-sferi-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva/>

⁴ <http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/402.pdf>