



**Ігор Труш,**  
доктор юридичних наук,  
завідувач кафедри правознавства  
Київського університету  
імені Б. Гринченка

УДК 347.218.1

## **Монополізація окремих секторів ринку комунальних послуг з використанням законодавчої корупції**

Останні роки у засобах масової інформації дедалі все більше лунають заяви окремих політиків, представників громадськості щодо поширення в Україні законодавчої корупції. Звертається увага на лобюванні окремими народними депутатами та депутатськими фракціями прийняття законодавчих актів, спрямованих на монополізацію певних секторів економіки великими фінансово-промисловими групами. Не залишився поза увагою з боку великого бізнесу і комунальний сектор економіки, зокрема, ринок поводження з відходами. На думку автора, одним із класичних прикладів законодавчої корупції можна вважати прийняття Закону України від 02.10.2012 р. № 5400-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» (далі – Закон № 5400-VI). У зв'язку з чим, питання протидії прийняття нормативно-правових актів вищої юридичної сили що мають ознаки законодавчої корупції набувають все більшої актуальності.

Окремі аспекти правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання комунального сектору економіки розглядалися у наукових працях К. І. Апанасенко, В. І. Борденюка, Р. Ф. Гринюка, В. К. Мамутова, Л. А. Музики, В. А. Устименка та ін. Разом з тим, питання монополізації комунального сектору економіки за допомогою законодавчої корупції залишилися поза увагою.

Метою цієї статті є обґрунтування доцільності удосконалення чинного законодавства щодо протидії прийняття законодавчих актів, які мають ознаки законодавчої корупції.

Історія появи цього законодавчого акта наступна. 21.05.2012 р. за № 10499 був зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» (далі – Законопроект № 10499), яким пропонувалось внести певні зміни до Законів України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про відходи», «Про природні монополії»,

«Про ціни та ціноутворення», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про житлово-комунальні послуги», а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з якими передбачалось операції з «перероблення та захоронення побутових відходів» віднести до сфери діяльності природних монополій та суміжних ринків. Також пропонувалось вилучити з повноважень Кабінету Міністрів України в галузі ціноутворення визначення державних фіксованих та регульованих цін і тарифів у сфері перероблення та захоронення побутових відходів, передати функції регулювання ринку перероблення та захоронення побутових відходів Національній комісії регулювання ринку комунальних послуг.

Головне юридичне управління Верховної Ради України уважно проаналізувало зміст зазначеного законопроекту та надало узагальнюючий висновок, в якому зверталась увага на тому, що:

1. 17.05.2012 р. у Верховній Раді України вже розглядався аналогічний за своєю суттю законопроект № 10120 від 24.02.2012 р., який не отримав необхідної кількості голосів народних депутатів. Зазначалось, що відповідно до ст. 107 Регламенту Верховної Ради України, «відхилений Верховною Радою України законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання».

2. Законопроект є недостатньо узгодженим з Законом України «Про відходи» у частині запропонованого перерозподілу повноважень у даній сфері, зокрема: надання Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, повноважень щодо регулювання сфери перероблення та захоронення побутових відходів вступає у протиріччя із ст. 20, 21 даного Закону, якими визначено, що організація збирання і видалення побутових відходів, створення полігонів для їх

захоронення, здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами, розгляд справ про адміністративні правопорушення є повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Також, відповідно до ч. 10. ст. 35-1 згаданого Закону, орган місцевого самоврядування на конкурсних засадах визначає виконавця послуг з перевезення побутових відходів з певної території населеного пункту, що є цілком логічним і відповідає природі відповідних правовідносин. Окрім того, низку повноважень (реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, забезпечення розроблення та виконання державних програм, планів та відходів у цій сфері, здійснення нормативно-методичного забезпечення, розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил) у сфері поводження з побутовими відходами віднесено до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства (ст. 25 Закону).

3. У запропонованому законопроекті визначений перерозподіл повноважень суперечить нормативному положенню п. 6 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», яким затвердження правил благоустрою територій населених пунктів віднесено до повноважень сільських, селищних і міських рад.

4. Не безспірною є пропозиція щодо віднесення захоронення комунальних відходів до сфери діяльності суб'єктів природних монополій. Тому що за своєю природою захоронення відходів є останньою стадією відходів, яка відповідно до ст. 1 цього Закону є остаточним розміщенням відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи на об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів.

6.06.2012 р. комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики на своєму засіданні розглянув Законопроект № 10499, взяв до уваги викладені у висновку Головного юридичного управління зауваження і прийняв рішення пропонує Верховній Раді України (далі - ВРУ) Законопроект № 10499 направити до Комітету для підготовки на повторне перше читання. У своєму рішенні Комітет звернув увагу на те, що:

1. До послуг з перероблення побутових відходів не можуть бути включені операції з видалення та знешкодження побутових відходів, враховуючи зміст визначення поняття видалення відходів, знешкодження відходів, збирання відходів, які наведені у Законі України «Про відходи». Тобто чинним законодавством не передбачено виокремлення окремих етапів поводження з твердими побутовими відходами.

2. Законопроект потребує технічного доопрацювання в частині зазначення державного органу, а саме: державного органу з назвою «Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг», який згадується в проекті закону, не існує.

Після внесення зазначеного Законопроекту на друге читання, Головне юридичне управління ВРУ знову уважно проаналізувало його основні положення і дійшло висновку про те, що:

1. Згідно із аб. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про природні монополії» природною монополією є стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва. При цьому присутність на такому ринку великої кількості виробників призведе до того, що масштаби виробництва кожного з них будуть неефективно малими. Водночас Закон України «Про відходи», який є спеціальним нормативним актом, що регулює відносини, пов'язані з утворенням, збиранням і

заготівлею, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, навпаки направлені на розвиток і стимулювання вільної конкуренції на цьому ринку. Створення природної монополії у сфері перероблення та захоронення побутових відходів призведе до обмеження в майбутньому доступу нових виробників цих послуг на ринок і як наслідок гальмування впровадження новітніх технологій з оптимізації виробничих технологій з перероблення та захоронення побутових відходів.

2. При запровадженні нового механізму правового регулювання зазначеної сфери, не вносяться відповідні зміни до Закону України «Про відходи», в результаті чого відбувається дублювання повноважень органів державної влади в частині здійснення контролю (нагляду) за господарською діяльністю у сфері поводження з побутовими відходами, що суперечить принципу неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю), передбаченому ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та не відповідає вимогам щодо якості законів в контексті верховенства права, гарантованого ст. 8 Конституції України.

3. Положення проекту щодо внесення змін до ст. 5, 6 Закону України «Про природні монополії» необхідно узгодити з положеннями ст. 7 даного Закону, за якими діяльність суб'єктів природних монополій, а також діяльність суб'єктів господарювання на суміжних ринках відповідно до Закону підлягає ліцензуванню. Водночас Законом України «Про відходи» (п. «н» ч. 1 ст. 17) та «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (ст. 9) не передбачено здійснення ліцензування господарської діяльності в сфері захоронення та

перероблення побутових відходів. Проте, відповідно до ст. 2 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» види господарської діяльності, які не передбачені ст. 9 цього Закону, не підлягають ліцензуванню.

4. Запропоновані до ст. 1 Закону України «Про відходи» зміни, за якими послуги з перероблення та захоронення побутових відходів здійснюються відповідно до порядку, затвердженого національною комісією, вступає у протиріччя зі ст. 6 Господарського кодексу України (далі - ГК України), відповідно до якої загальним принципом господарювання в Україні є свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом. Разом з тим, вимоги щодо здійснення господарської діяльності у сфері поводження з побутовими відходами вже встановлені в ст. 35-1 Закону України «Про відходи», а конкретний порядок надання послуг з перероблення та захоронення побутових відходів відповідно до ч. 2 цієї статті мають бути визначені сторонами у договорі про надання таких послуг.

5. Проектом пропонується внести зміни до Закону України «Про ціни і ціноутворення» у редакції від 3.12.1990 р., але 21.06.2012 р. ВРУ прийняла нову редакцію цього Закону.

6. Положення п. 2 р. У «Прикінцеві та перехідні положення», яким передбачається, що закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону, не узгоджується із ч. 2 ст. 8 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, та не враховує положень ч. 8 ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», відповідно до якої якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни ма-

ють викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття та інші зауваження.

Але, незважаючи на всі вищеведені зауваження Головного юридичного управління ВРУ, комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики ВРУ на своєму засіданні 18.09.2012 р. розглянув Законопроект № 10499 у другому читанні та прийняв рішення щодо його рекомендації ВРУ в цілому як закон. У жовтні ВРУ ухвалила даний законопроект, а вже 3.11.2012 р. він набув чинності.

Прийняття зазначеного закону фактично паралізувало діяльність сміттєпереробних та сміттєсортувальних підприємств по всій Україні. Так, 29.11.2013 р. власники сміттєпереробного заводу (єдиного заводу відповідної спеціалізації) у м. Рівне вимушені були прийняти рішення про його зупинку та звільнення 60 працівників, через неврегульованість законодавства. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг надано повноваження з розробки методики (порядку) формування тарифів на комунальні послуги та встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється комісією. Проте Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» не передбачено здійснення ліцензування таких видів господарської діяльності як перероблення та захоронення побутових відходів [1].

Отже, виходячи з вищезазначеного, доцільно внести певні зміни до ч. 1 ст. 11 Закону України від 14.10.2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції», і додати до переліку повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, повноваження щодо здійснення моніторингу та аналізу проектів за-

конодавчих актів на відповідність їх нормам Конституції України та інтересам суспільства. Своєчасне реагування на прояви законодавчої корупції надасть змогу запобігти прийняттю нормативно-правових актів вищої юридичної сили, які мають ознаки законодавчої корупції.

### Список використаних джерел

1. У Рівному зупинився єдиний в місті сміттєпереробний завод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.youtube.com/watch?v=h2\\_l4MUZU5w](https://www.youtube.com/watch?v=h2_l4MUZU5w).

#### **Труш І. В. Монополізація окремих секторів ринку комунальних послуг з використанням законодавчої корупції**

У статті розглянуто монополізацію окремих секторів ринку комунальних послуг з використанням законодавчої корупції. Наведено конкретний приклад монополізації ринку перероблення та захоронення побутових відходів за допомогою відповідного законодавчого акта. Здійснено аналіз процесу розгляду та прийняття зазначеного законодавчого акта та наведено основні порушення Конституції України та інших Законів України, які здійснюють правове регулювання цієї сфери суспільних відносин. Обґрунтовано доцільність внесення певних змін до Закону України «Про запобігання корупції» з метою своєчасного реагування на прояви законодавчої корупції у Верховній Раді України.

**Ключові слова:** законодавча корупція, повноваження, поведження з побутовими відходами, природні монополії, суміжні ринки, ліцензування,

#### **Труш І. В. Монополизация отдельных секторов рынка коммунальных услуг с использованием законодательной коррупции**

В статье рассмотрены монополизации отдельных секторов рынка коммунальных услуг с использованием законодательной коррупции. Приведены конкретный пример монополизации рынка переработки и захоронения бытовых отходов с помощью соответствующего законодательного акта. Осуществлен анализ процесса рассмотрения и принятия указанного законодательного акта и приведены основные нарушения Конституции Украины и других законов Украины, которые осуществляют правовое регулирование этой сферы общественных отношений. Обоснована целесообразность внесения определенных изменений в Закон Украины «О предотвращении коррупции» с целью своевременного реагирования на проявления законодательной коррупции в Верховной Раде Украины.

**Ключові слова:** законодательная коррупция, полномочия, обращения с бытовыми отходами, естественные монополии, смежные рынки, лицензирование

**Trush I. Monopolization of certain sectors of the market of public services with the use of legislative corruption**

In the article the monopolization of certain market sectors utilities using legislative corruption. Shows a concrete example of the reserved recycling and disposal of waste through the appropriate statute. The analysis process of consideration and adoption of the statute and are major violations of the Constitution of Ukraine and other Laws of Ukraine carrying out legal regulation of the sphere of social relations. The expediency of making certain amendments to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" for timely response to legal manifestations of corruption in the Verkhovna Rada of Ukraine.

**Key words:** legislative corruption, powers, waste treatment, natural monopolies, adjacent markets, licensing