

РАДА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ
при Інституті держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

01601, Україна, м. Київ-1,
вул. Трьохсвятительська, 4
Тел. 278-80-46, 278-80-24, 278-81-27
Факс: (044) 278-54-74

art. 223, h. 4, Triohsviatytska str.,
Kyiv, 01601, Ukraine
Tel. 278-80-46, 278-80-24, 278-81-27
Fax: (044) 278-54-74

31.10.2016 № 126/109-е
На № _____

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Голова Ради науково-правових експертиз
при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Н.М. Пархоменко

«31» жовтня 2016 р.

ВИСНОВОК

науково-правової експертизи,
проведеної у відповідності до Закону України
«Про наукову і науково-технічну експертизу»

І. Зміст звернення. Питання, винесені на розгляд науково-правової експертизи.

До Ради науково-правових експертиз при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України звернулося Всеукраїнське об'єднання організацій роботодавців підприємств житлово-комунальної галузі «Федерація роботодавців ЖКГ України» (надалі – Замовник) із запитом № 01/19-10-578 від 19 жовтня 2016 року на проведення науково-правової експертизи щодо наявності ознак правопорушення у діях посадових осіб органів влади, які при здійсненні своїх повноважень з встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги допускають врахування в них гарантій з оплати праці, що визначені галузевими угодами, які не поширюються на виконавців таких послуг.

Як вказано у листі, Федерація роботодавців ЖКГ України є суб'єктом сторони роботодавців галузевої угоди, що укладена з Мінрегіоном України та Профспілкою працівників ЖКГ. У зв'язку з різним тлумаченням положень чинного законодавства

органами влади при здійсненні їх повноважень з встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, Замовник просить надати науково-правовий експертний висновок щодо доктринального тлумачення та застосування окремих норм законодавства, відповівши на наступне питання:

Чи є ознаки правопорушення у діях посадових осіб органів влади, які при здійсненні своїх повноважень з встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги допускають врахування у них гарантій з оплати праці, що визначені галузевими угодами, які не поширюються на виконавців таких послуг?

II. Юридичні підстави проведення науково-правової експертизи:

1. Лист-клопотання № 01/19-10-578 від 19 жовтня 2016 року.
2. Згода виконавця на проведення експертизи та її кошторис, що відповідно до ч. 2 ст. 642 Цивільного кодексу України є укладанням цивільно-правової угоди про проведення експертного дослідження;
3. Статут Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (в частині повноважень на проведення науково-правової експертизи);
4. Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» № 51/95-ВР від 10 лютого 1995 року (з наступними змінами і доповненнями);

III. Нормативно-правові акти (станом на 31 жовтня 2016 р.) та документи, використані в процесі проведення науково-правової експертизи.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами та доповненнями;
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII зі змінами і доповненнями;
3. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III зі змінами і доповненнями;
4. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV зі змінами і доповненнями;
5. Закон України «Про колективні договори та угоди» від 01 липня 1993 р. № 3356-XII зі змінами і доповненнями;
6. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05 жовтня 2000 р. № 2017-III зі змінами і доповненнями;
7. Закон України «Про соціальний діалог» від 23 грудня 2010 р. № 2862-VI;

8. Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР зі змінами і доповненнями;

9. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV зі змінами і доповненнями;

10. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. №7-рп/2009;

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 409 «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» зі змінами і доповненнями;

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 01 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» зі змінами і доповненнями;

13. Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 10 березня 2016 р. № 302 «Про затвердження Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення», зареєстрована в Міністерстві юстиції України від 19 квітня 2016 р. за № 593/28723.

14. Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 24 березня 2016 р. № 377 «Про затвердження Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води», зареєстрована в Міністерстві юстиції України від 9 червня 2016 р. за № 835/28965.

15. Національний класифікатор видів економічної діяльності, затверджений наказом Держспоживстандарту України від 11 жовтня 2010 р. № 457.

16. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2016-2017 роки від 23 серпня 2016 року.

IV. Результати науково-правового експертного дослідження.

При підготовці науково-експертного висновку здійснено комплексний аналіз законодавства України та інших джерел. Системний аналіз законодавства, спеціальної юридичної літератури, а також застосування загальноприйнятих методів і прийомів доктринального тлумачення правових актів та відповідних юридичних норм дають можливість зробити наступні висновки по суті поставленого питання.

Питання: Чи є ознаки правопорушення у діях посадових осіб органів влади, які при здійсненні своїх повноважень з встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги допускають врахування у них гарантій з оплати праці, що визначені галузевими угодами, які не поширюються на виконавців таких послуг?

У частинах 3, 4, 7 та 8 ст. 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», визначено обов'язок органів місцевого самоврядування та національних комісій, що здійснюють державне регулювання у сфері енергетики (далі – уповноважені органи) встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги на рівні економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання).

Згідно з ч. 2 зазначеної статті виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Визначення економічно обґрунтованих витрат здійснюється згідно з порядками формування тарифів на житлово-комунальні послуги, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 869 і постановами НКРЕКП від 10.03.2016 р. № 302 та від 24.03.2016 р. № 377 (далі разом – Порядки), які виходячи зі змісту їх загальних положень (пункти 2, 1.2 тощо) застосовуються під час установаження органами місцевого самоврядування (уповноважені органи) тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для суб'єктів природних монополій, а також для суб'єктів господарювання на суміжних ринках та поширюється на таких суб'єктів під час розрахунку зазначених тарифів. Таким чином, вони є обов'язковими, як для виконавців послуг під час розрахунку тарифів, так і для уповноважених органів під час їх установаження.

Отже, визначення економічно обґрунтованих витрат під час розрахунку тарифів здійснюється виконавцями/виробниками послуг, у той час як економічне обґрунтування витрат під час установаження тарифів є повноваженнями уповноважених органів.

Згідно з положеннями Порядків (пункти 12; 2,1; 2,3 тощо) **формування тарифів здійснюється відповідно до економічно обґрунтованих планованих витрат, визначених на підставі державних та галузевих нормативів витрат ресурсів (в т. ч. трудових ресурсів).**

Водночас, до складу планованої виробничої собівартості включаються **прямі витрати на оплату праці** відповідно до Закону України «Про оплату праці», зокрема основна заробітна плата працівників відповідно до встановлених тарифних ставок (окладів) із забезпеченням мінімальної заробітної плати та інших гарантій з оплати праці, передбачених законодавством (пункти 18; 3,1; 3,2 Порядків).

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про оплату праці» тарифні сітки, схеми посадових окладів встановлюються підприємствами у колективному договорі (або за погодженням з працівниками) з дотриманням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною, галузевими (міжгалузевими) і територіальними угодами.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» приєднання до обов'язків за угодами здійснюється підприємствами на добровільних засадах.

Виходячи зі змісту ст. 5 та ч. 1 ст. 9 Закону України «Про колективні договори і угоди», положення галузевої угоди поширюються (є обов'язковими) на всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду.

Зважаючи на наведене, можна зробити висновок, що закон не забороняє виконавцям послуг враховувати в своїх колективних договорах та під час розрахунку тарифів норми галузевих угод, проте уповноважені органи, які є органами державної влади, під час здійснення своїх владних повноважень з встановлення тарифів зобов'язані діяти лише у спосіб визначений законом і керуватись лише державними або галузевими нормами, застосування яких регламентовано законом.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про оплату праці» законодавчо встановленим розміром державної гарантії заробітної плати є мінімальна заробітна плата. Водночас, згідно зі ст. 12 цього Закону мінімальні державні гарантії – це норми оплати праці, що встановлені Кодексом законів про працю України та іншими актами законодавства.

До числа основних державних соціальних гарантій, передбачених у ст. 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», належить, зокрема, мінімальний розмір заробітної плати

Таким чином, державною нормою заробітної плати є мінімальна заробітна плата, розмір якої встановлений законом про Державний бюджет України на відповідний рік

Галузеві норми оплати праці регулюються колективними угодами на галузевому рівні згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про колективні договори і угоди».

Положення законодавства України про оплату праці, зокрема ст. 15 Закону України «Про оплату праці» визначають обов'язковість дотримання норм галузевих угод, проте не створює у підприємств обов'язків дотримання конкретних угод залежно від видів їх економічної діяльності. Закон не містить визначень галузей економіки та критеріїв віднесення підприємств до певної галузі залежно від видів їх економічної діяльності. Згідно зі ст. 1 Національного класифікатора видів економічної діяльності, затвердженого наказом Держспоживстандарту України 11.10.2010 р. № 457 класифікація є статистичним інструментом та не створює для підприємств жодних прав і обов'язків.

Комплексний аналіз зазначених правових норм дозволяє дійти висновку, що уповноважені органи під час установа тарифів зобов'язані враховувати в тарифах основну заробітну плату працівників виконавців послуг лише в межах економічно обґрунтованих витрат, тобто в межах державної норми (мінімальна заробітна плата та норми чинної Генеральної угоди) або в межах норм галузевих угод, які поширюються на виконавців послуг відповідно до закону.

Згідно зі ст. 5 та ч. 3 ст. 8 Закону України «Про колективні договори і угоди» норми галузевих угод можуть визначати кращі умови праці порівняно з законом та генеральною угодою, зокрема вищий розмір оплати праці.

Аналіз ст. 11 і ст. 12 Закону України «Про оплату праці», ст. 8 Закону України «Про колективні договори і угоди», пункту 2.4 Генеральної угоди на 2016-2017 р. від 23 серпня 2016 р. та інших актів, які входять до законодавства про оплату праці, свідчить про те, що норми диференціації оплати праці залежно від умов та специфіки праці окремих професійних груп та категорій працівників врегульовані на теперішній час лише нормами галузевих угод (міжрозрядні/міжпосадові коефіцієнти, коефіцієнти співвідношень за окремими видами робіт та професіями). Державні норми, які визначені актами центральних органів виконавчої влади, що не мають статусу законодавчих (методичні рекомендації, збірники норм тощо), не підпадають під гарантії ст.15 Закону України «Про оплату праці» та не можуть застосовуватись регуляторами при обґрунтуванні витрат, що враховуються ними в тарифах.

Мінімальна гарантія заробітної плати робітника I розряду згідно з положеннями Генеральної угоди від 23 серпня 2016 р. становить 110% мінімальної заробітної плати. До укладення чинної Генеральної угоди мінімальні державні гарантії заробітної плати робітника I розряду дорівнювали розміру мінімальної заробітної плати.

Враховуючи наведене, якщо виконавець послуг добровільно не приєднався до жодної з галузевих угод, регулятори не мають законних підстав для врахування в його тарифах основної заробітної плати працівників в розмірі вищому, ніж передбачено державною нормою, якою, виходячи з умов ст. 11 та ст. 12 Закону України «Про оплату праці», є розмір мінімальної заробітної плати та гарантії оплати праці для робітника I розряду відповідно до умов Генеральної угоди.

Враховуючи зміст ст. 1 та ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. №7-рп/2009 акти державних органів, якими встановлюються ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги, є нормативно-правовими актами.

Згідно з пунктом 6 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та положень постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 409 «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» виконавці послуг отримують з бюджету компенсацію за надані відповідно до закону окремим категоріям громадян пільги та нараховані субсидії з оплати житлово-комунальних послуг відповідно до розміру встановлених цін/тарифів.

Таким чином, наслідком урахування уповноваженим органом під час затвердження тарифів норм витрат ресурсів у розмірі вищому, ніж передбачено законодавством, є завищення, всупереч закону, відповідних витрат з бюджету за пільгами та субсидіями.

У ст. 211 Кримінального кодексу України визначена відповідальність за видання нормативно-правових актів, що збільшують витрати бюджету всупереч закону.

Крім того, умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для іншої юридичної особи (шляхом завищення її тарифів), або через службову недбалість, завдання істотної шкоди охоронюваним законом державним інтересам, передбачає кримінальну відповідальність за ст. 364 та ст. 367 Кримінального кодексу України.

Висновок. Застосування прийомів системного та логічного тлумачення правових норм, аналіз нормативно-правових актів та інших документів, наданих для експертизи, дозволили дійти висновку про те, що врахування уповноваженими органами під час установаження тарифів на житлово-комунальні послуги норм галузевих угод, які не поширюються на виконавців послуг, та передбачають вищий розмір оплати праці порівняно з державними нормами, може містити ознаки правопорушення, що передбачає відповідальність за ст. 211, 364, 367 Кримінального кодексу України.

Науковий експерт –

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького
Національної академії наук України

Я.В. Сімутіна

