

эффективным рыночным механизмам. Тем более, что нормативно-правовая среда и декларируемые принципы государственной политики в данной сфере создают необходимые условия проектирования новых эффективных институтов, в том числе и института коллективного собственника в многоквартирном доме. Поэтому важно поддерживать естественные процессы самоорганизации в МКД, имеющие пока локальный характер, исследовать факторы их успешности с тем, чтобы подготовить институциональные условия развития массовых процессов в данной сфере.

Разработанный на основе результатов исследования комплекс технологических мероприятий по формированию эффективного собственника в многоквартирном доме включает образовательную, организационную и экономическую составляющие. Целенаправленная деятельность по повышению информированности, технологической грамотности и активности жителей МКД в том, что касается извлечения благ из собственности, способна в достаточно короткий срок оказать положительное воздействие на формирование «эффективного собственника» в МКД и решение ряда локальных коммунальных проблем.

Наиболее эффективными инструментами

институционализации эффективного собственника и повышения самоорганизации жильцов МКД являются стандартизация и пропаганда лучшей практики управления МКД, формирование «клуба лидеров МКД», организация открытых демонстрационных зон, а также доступных библиотек и кодексов успешного опыта эффективных собственников (в частности, подготовка и реализация пилотных проектов в области капитально-инновационного ремонта МКД).

Массовое использование технологии формирования эффективного собственника жилья в многоквартирном доме способно качественно повысить уровень спроса на жилищные и коммунальные услуги, что, в свою очередь, приведет к развитию конкуренции на рынке ЖКУ, внедрению ресурсосберегающих и повышающих комфортность жилья технологий и услуг, а также переводу ситуации в области ЖКХ из сферы преимущественно политического противоборства в сферу социально-экономического партнерства собственников жилья, структур жилищно-коммунального бизнеса и власти.

Статья поступила в редакцию 15.08.2009

УДК 330:241

**В.П. ПОЛУЯНОВ, д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика и финансы»
Автомобильно-дорожного института
Государственного высшего учебного заведения
«Донецкий национальный технический университет»**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В ТЕПЛОЭНЕРГЕТИКЕ

Функционирование украинской экономики опирается прежде всего на мощный топливно-энергетический комплекс, составной частью которого является коммунальная теплоэнергетика. Одной из важнейших задач рыночных реформ в коммунальной теплоэнергетике является выработка такой тарифной политики, которая бы являлась катализатором их развития. Актуальность задачи состоит в активизации всех возможных рычагов, методов и ресурсов для того, чтобы от коммунальной теплоэнергетики, сформированной еще в эпоху отраслевой экономики Советского Союза, осуществить переход к такой теплоэнергетике, которая надежно функционировала бы в условиях перевода отечественной экономики на

рыночные рельсы развития.

В теплоэнергетике накопились существенные технические проблемы, основные направления решения которых предлагаются в различных разработках и программах. Так, в проекте государственной научно-технической программы: «Комплексная модернизация коммунальной теплоэнергетики Украины» отмечается, что „основне завдання зазначеної програми – це розробка напрямів розвитку коммунальної теплоенергетики, здійснення розробок і впровадження зразків енергоефективних технологій та обладнання з метою комплексної модернізації і технічного переоснащення

© В.П. Полуянов, 2009

підприємств галузі» [4, 25]. Определенные рекомендации по энергосбережению в жилищном фонде приведены в [11]. Вопросы анализа, оценки и перспектив формирования тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве рассматривались ранее в работах автора, однако они были в основном ориентированы на общие проблемы отрасли в целом и водоснабжения в частности. Внимание отдельным аспектам тарифной политики уделили в своих исследованиях А.М. Билянский, Н.И. Гура, Т.М. Качала, А.А. Лукьянченко, И.Г. Мельник, С.М. Мельник, Г.И. Онищук, В.В. Рыбак, Г.М. Филюк, В.И. Чиж и другие исследователи. Тем не менее, проблему нельзя считать решенной, она продолжает оставаться актуальной.

Цель статьи – на основе анализа действующего законодательства выявить недостатки в организации тарифной политики в области теплоснабжения и наметить пути их решения.

Состояние коммунального теплоснабжения в Украине на сегодня хорошо характеризует известная народная мудрость по поводу ребенка у двух няnek. С одной стороны – это равноправная составляющая топливно-энергетического комплекса и развивающаяся в соответствии с законами и тенденциями развития этого комплекса. «Паливно-енергетичний комплекс України (ПЕК) – це технологічно складна, територіально розгалужена система з видобування, виробництва та транспортування паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР), що поєднує потужну електроенергетичну систему, систему теплопостачання, вугільну, ядерну, газову, нафтову та нафтопереробну промисловості» [10]. С другой – это составляющая жилищно-коммунального хозяйства, призванная оказывать необходимый вид услуг, который к тому же забирает существенную часть скудного бюджета большинства украинских семей. «Призначенням ПЕК є забезпечення економіки та соціальної сфери країни основними видами кінцевих енергоносіїв – електричною та тепловою енергією, природним газом, моторними та котельно-пічними видами палива, а також сировинними ресурсами для потреб хімічної, нафта- та вуглехімічної, металургійної промисловості – коксівним вугіллям, продуктами нафто- та газопереробки» [10].

Теплоэнергетика в каждой из этих сторон своего двойственного существования на настоящем этапе развития остро нуждается в разработке эффективной тарифной политики. Это отмечается в документах, ориентированных на реформирование топливно-энергети-

ческого комплекса: «реалізація стратегічних завдань розвитку паливно-енергетичного комплексу, впровадження масштабних заходів із розвитку, технічного оновлення і модернізації основних фондів, а також послідовне впровадження конкурентних відносин у ПЕК та на суміжних ринках здійснюватимуться шляхом удосконалення цінової та тарифної політики через впровадження економічно обґрунтованого рівня цін та тарифів на енергоносії» [10]. Подобные планы строятся и в программах реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Законодательная база в отношении формирования тарифной политики в теплоснабжении на сегодня представлена целой низкой законодательных и нормативных актов. Основными законодательными актами в этом плане являются:

Законы Украины: «О теплоснабжении», «О местном самоуправлении в Украине», «Об естественных монополиях», «О жилищно-коммунальных услугах», «О ценах и ценообразовании»;

Постановления Кабинета Министров Украины №1548 от 25.12.1996 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”;

№150 от 27.02.1995 “Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні”;

№1168 от 28.10.1997 “Про вдосконалення системи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги”;

№ 1497 от 30.12.1997 “Про затвердження Правил надання населенню послуг водо-, теплопостачання та водовідведення”;

№113 от 29.01.1999 “Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки”;

№ 1351 от 19.10.1999 “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства”;

№ 630 от 21.07.2005 „Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення”;

№ 955 от 10.07. 2006 „Про затвердження Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води”.

На основании указанных нормативных документов изданы соответствующие приказы, раскрывающие те или иные подробности ис-

полнения законодательства в области тарифной политики в теплоснабжении.

Основные требования, законодательно предъявляемые к тарифу, можно резюмировать на основании статьи 20 Закона Украины „О теплоснабжении” [1]:

тариф должен обеспечить рентабельную работу поставщика услуг;

тариф на тепловую энергию для потребителей есть сумма тарифов на производство, транспортировку и распределение тепловой энергии;

если регулируемый тариф установлен в размере ниже себестоимости, то обязаны быть определены источники компенсации разницы в цене.

Одновременно, законодательство предусматривает тот факт, что тариф на теплоснабжение является регулируемым. Полномочия по его установлению и контролю возложены на органы местного самоуправления. Так, в статье 28 (пункт 2) Закона Украины № 280 от 21.05.1997 “О местном самоуправлении в Украине” указано, что к полномочиям исполнительных органов местного самоуправления относится “установление в порядке и границах, определенных законодательством, тарифов относительно оплаты бытовых, коммунальных, транспортных и других услуг, которые предоставляются предприятиями и организациями коммунальной собственности соответствующего территориального общества; согласование в установленном порядке этих вопросов с предприятиями, учреждениями и организациями, которые не принадлежат к коммунальной собственности”. Исключения составляют тарифы на ту тепловую энергию, которая вырабатывается одновременно с получением электрической энергии. Полномочия по установлению тарифов на такое тепло предоставлено соответствующей Национальной комиссии (с определенными ограничениями).

Следует подчеркнуть тот факт, что система государственного регулирования определяет только верхний уровень тарифов. Одновременно с этим возникает целый ряд проблем, связанных прежде всего с финансовыми отношениями в отрасли. Эти проблемы находятся в замкнутом круге отношений собственника (чаще всего в лице местных органов власти), государства (в лице местного, областного и государственного бюджета, по поводу финансовых отношений, различных государственных органов по поводу проведения социальной политики); поставщика и потребителя услуг.

Указанные отношения находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, поскольку представляют собой переплетение политических, экономических, финансовых, управленческих, инвестиционных, информационных проблем [3]:

политические – связаны с политической обстановкой в стране и регионе;

экономические – связаны с состоянием коммунального хозяйства в целом, влиянием конкуренции, рыночных отношений и монопольного положения коммунальных предприятий;

финансовые – определяются платежеспособностью населения и коммунальных предприятий, наполненностью бюджетов, системой сбора платежей населения и платежной системой в целом;

управленческие – связаны с частичным отсутствием договорных отношений между коммунальными предприятиями и местными органами исполнительной власти, эффективностью менеджмента на предприятиях, взаимодействием разных субъектов в процессе формирования и согласования тарифов;

инвестиционные – с техническим состоянием коммунальных предприятий;

информационные – с информационный вакуумом на коммунальных предприятиях.

С точки зрения эффективности проведения тарифной политики на сегодня система государственного регулирования нуждается в целом ряде решений организационно-экономического плана. Основная задача состоит в том, чтобы обеспечить методологическую основу согласования многоплановых интересов собственника, государства, поставщика и потребителя. Несмотря на разобщенные попытки создания такого методологического обеспечения, к сожалению, приходится констатировать тот факт, что в теплоснабжении задача остается нерешенной и по сей день.

Кроме уровня тарифа, нормативные документы определяют и его структуру. В настоящее время тарифы на тепло должны разрабатываться на основании [6]. Графическая интерпретация данного документа в авторском исполнении представлена на рис. 1 и 2.

Данные рекомендации сыграли и продолжают играть очень важную роль в совершенствовании тарифной политики. Их достоинства уже неоднократно обсуждались на страницах научной печати и сводятся к следующим [3]:

расчет себестоимости жилищно-комму-

нальных услуг рекомендовано проводить не на основе расходов предыдущего года, а на основании обоснованных технических нормативов;

в тариф разрешено включать расходы капитального характера, в том числе многолетние, сделана попытка сделать тарифы прозрачными для общественности;

планирование прибыли предприятия происходит не директивным установлением размера рентабельности в процентах от плановых расходов, а рассчитывается обратным порядком;

уровень рентабельности не имеет верхней границы и зависит от решения местного органа исполнительной власти;

рассмотрены особенности установления тарифов в условиях конкурсного отбора поставщиков услуг и при использовании двухставочных тарифов;

стимулируется энергосбережение как рычаг снижения тарифа путем определения плановых расходов на основе прогрессивных технических нормативов.

Необходимым дополнением к данным методическим рекомендациям являются:

“Инструкция по планированию, учету и калькуляции себестоимости работ (услуг) на предприятиях и в организациях жилищно-коммунального хозяйства”, утвержденная приказом Держжитлокомунгоспу Украины от 31.03.1997 г. № 24 и зарегистрированная в Минюсте Украины 19.05.1997 г. за № 183/1987;

нормативы, определенные в соответствии с “Порядком определения нормативов потребления населением жилищно-коммунальных услуг” (Утвержден приказом Госстроя Украины № 36 от 19.01.1999 года).

Несмотря на свои очевидные достоинства, тем не менее, данные рекомендации оставили определенные методические прорехи, решение которых настоятельно необходимо для дальнейшего совершенствования тарифной политики. В частности, в рекомендациях утверждается, что наибольшее влияние на размер тарифов оказывают такие факторы [6]:

градостроительные особенности населенного пункта (в первую очередь, плотность населения, протяженность сетей, которая приходится на единицу материального носителя услуги);

уровень благоустройства жилищного фонда;

мощность предприятия и уровень ее использования;

особенности технологического процесса производства услуги, обработки ее материального носителя;

виды и технологические схемы доставки материального носителя и др.

Очевидно, что возникает, как минимум, два вопроса: 1) все ли факторы перечислены; 2) как измерить сами факторы, а также направление и уровень их влияния. Отсюда следует то, что необходима разработка соответствующей методики по обоснованию уровня тарифов, способной в максимальной степени учесть интересы всех сторон в процессе теплоснабжения населения.

Вторая проблема, которая представляется весьма актуальной в процессе выработки эффективной тарифной политики, это проблема взаимодействия бюджетов различных уровней при установлении тарифов. Местный бюджет, устанавливая тот или иной уровень тарифа, тем самым определяет размеры соответствующих финансовых потоков, направленных на финансирование учреждений областного и государственного уровня, оплату льгот и субсидий по проводимой социальной политике и т.п. По существу, происходит в определенной степени управление ресурсами, не находящимися в подчинении управляющего органа. Решение этих и подобных вопросов лежит в плоскости организационного механизма принятия и корректировки тарифа, который, безусловно, подлежит серьезному изменению.

Многие исследователи справедливо считают, что проблема исследования эффективности теплоснабжения должна рассматриваться в трех плоскостях: эффективность производства, доставки и потребления [5, 39]. В этом смысле наиболее прогрессивными следует считать в теплоснабжении двухставочные тарифы. Они рассчитываются на основании соответствующих правил, утвержденных приказом Госстроя Украины №191 от 08.09.2000 г. (зарегистрирован в Минюсте в 02.11.2000 г. за № 776/4997).

Правила расчета двухставочного тарифа [9] предполагают разделение тарифа на две части: условно-постоянную и условно-переменную. Первая предназначена для компенсации затрат на производство, транспортировку и распределение тепловой энергии в части стоимости обслуживания необходимого для этого оборудования и сетей, а вторая – для компенсации непосредственных затрат на производство потребленной энергии.



Рис.1. Алгоритм расчета тарифа на жилищно-коммунальные услуги

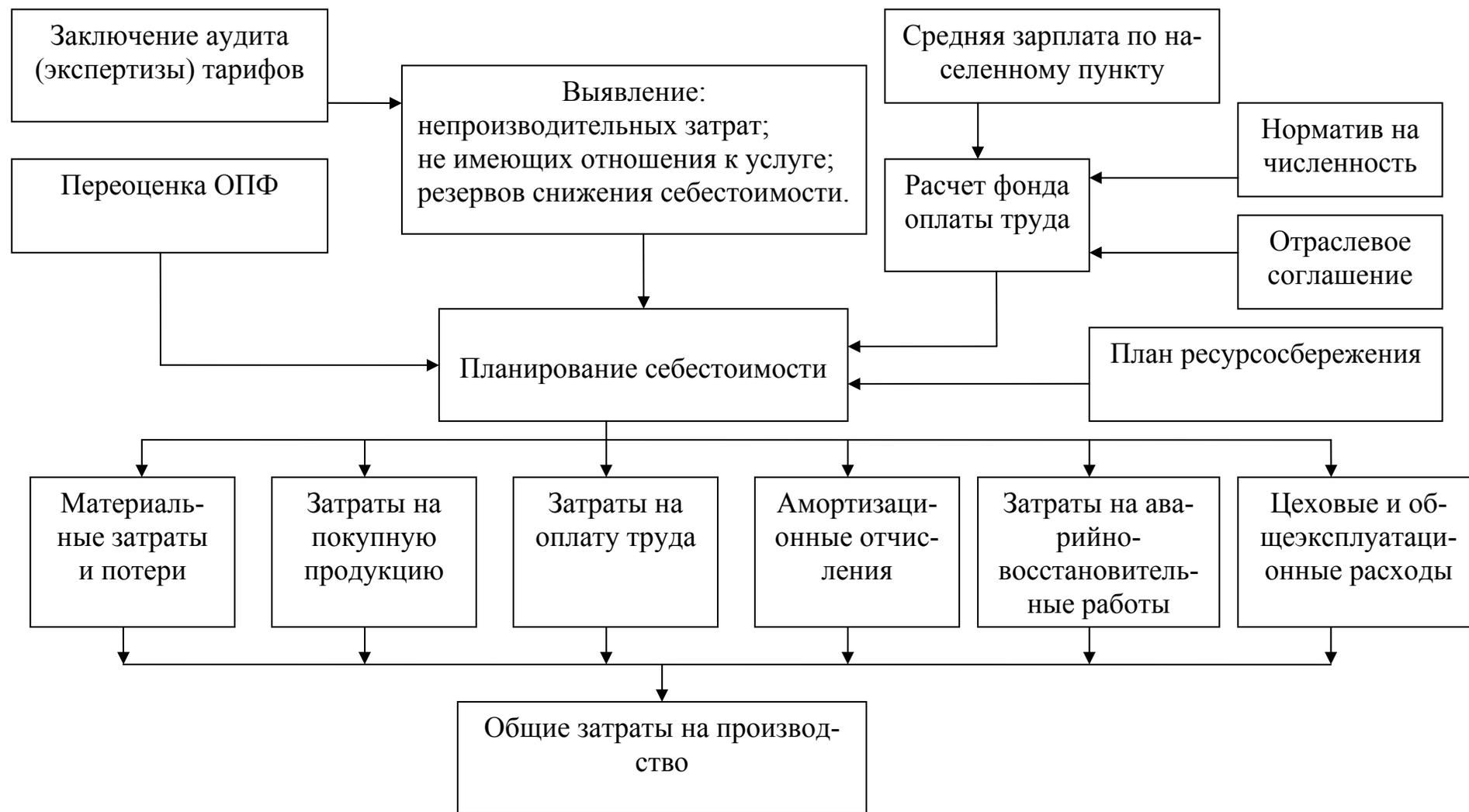


Рис. 2. Планирование затрат на производство

Согласно правилам в условно постоянные затраты включаются [9]: сырье и материалы для обеспечения технологических процессов; топливо в части компенсации тепловых потерь в сетях; покупная тепловая энергия в части компенсации потерь в сетях; электроэнергия на технологические нужды; оплата труда работников, занятых обслуживанием оборудования, затраты на подготовку и освоение новых производственных мощностей, эксплуатация машин и оборудования, общепроизводственные, общехозяйственные и внепроизводственные затраты; обязательные платежи, включаемые в себестоимость; часть прибыли, предназначенной для направления в фонд развития производства.

Условно-переменные затраты включают следующие статьи [9]: топливо; покупная тепловая энергия; электроэнергия; часть прибыли, направляемая в фонд потребления.

Проблема, решение которой необходимо методологически разработать в данном плане – это проблема формирования постоянной и переменной частей тарифа.

Таким образом, на основе анализа действующего законодательства по организации тарифной политики в области теплоснабжения можно сделать выводы:

отсутствует нормативная база по выбору оптимального уровня тарифов;

необходимо совершенствование методики расчета двухставочных тарифов с целью более глубокого обоснования уровня постоянных и переменных затрат.

Организация целенаправленных научных исследований по обозначенным направлениям должна быть направлена на разработку проектов соответствующих методических рекомендаций.

Литература

1. Закон України «Про теплопостачання» от 2.06. 2005 № 2633-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – 28. – Ст. 373.
2. Інструкція з планування, обліку і калькулювання собівартості робіт (послуг) на підприємствах і в організаціях житлово-комунального господарства”. Затверджена наказом Держжитлокомунгоспу України від 31.03.1997 р. №24, зареєстрована в Мін’юсті України 19.05.1997 р. за №183/1987
3. Історія тарифної реформи в Україні // Аналітичний огляд ПАДКО №2. – Київ, серпень 2001. – 116 с.
4. Концепція (проект) державної науково-

технічної програми «Комплексна модернізація комунальної теплоенергетики України» / Долінський А., Басок Б., Чайка О. та інші. // Вісн. НАН України. – 2007. – № 7. – С.22-27. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/portal/All/herald/2007-07/a4-7.pdf>.

5. Кузник И.В. Централизованное тепло-снабжение. Проектируем эффективность. – М., 2007. – 100 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sayany.ru/files/docs/CentrTeplosnab071114.pdf> – Заголовок з екрану.

6. Методичні рекомендації щодо розрахунків економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги. Затверджені наказом державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України №78 від 29.03.99.

7. Методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних планів дій підприємств, що надають послуги централізованого теплопостачання. Додаток до наказу Мінжитлокомунгоспу від 06.11.2007 р. № 170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minjkg.gov.ua/news/data/attach/238/metod_teplo.doc – Заголовок з екрану.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. №630 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення»

9. Правила розрахунку двоставкового тарифу на теплову енергію та гарячу воду. Затверджено наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 8 вересня 2000 р. № 191. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 2 листопада 2000 р. за № 776/4997. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meppress.kiev.ua/> – Заголовок з екрану.

10. Характеристика сучасного стану підприємств паливно-енергетичного комплексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://who-is-who.com.ua/bookmarket/pek2006/1/1.html>.

11. Энергосбережение в жилищном фонде: проблемы, практика и перспективы. Справочник. – М.: dena, Фонд «Институт экономики города», 2004. – 108 с.

Статья поступила в редакцию 01.09.2009