

регионах России // Инвестиции в России. – 2005 – №4. – С. 3-10.

5. Сухарев О. Татаринцев И. Функциональность и дисфункциональность хозяйственных систем: инновации, инноваторы и экономическая политика //Инвестиции в России. – 2004 – №3. – С. 28-37.

6. Долишний М., Другов А. Проблемы и перспективы поддержки банками развития экономики регионов //Экономика Украины. – 2005. – № 9. – С. 4-11.

7. Пчелинцев О.С. Любовный В.Я., Волякина А.Б. Регулирование воспроизводственного потенциала территории как основа

региональной политики //Проблемы прогнозирования. – 2000. – № 5. – С. 62-68.

8. Митрохин В.В. Перспективы развития региональных банковских систем //Регионология. – 2003. – № 4. – 2004. – № 1. – С. 60-65.

9. Сухарев О. Государственное регулирование экономики: инвестиционные аспекты промышленности региональной политики //Инвестиции в России. – 2006. – № 2. – С. 37-40.

Статья поступила в редакцию 30.08 .2007

**В.Н. ИНЯКИН, к.э.н., с.н.с.,**

*Институт экономики промышленности НАН Украины*

**В.В. ШЕВЧЕНКО, к.э.н.,**

*Донецкий национальный технический университет*

### **К ВОПРОСУ О ПЕРЕКРЕСТНОМ СУБСИДИРОВАНИИ: ПРЕВРАЩЕННЫЕ ФОРМЫ ИЗЪЯТИЯ ПРИРОДНОЙ РЕНТЫ**

В Украине разница на величину тарифов и цен для населения и промышленных потребителей на электроэнергию, воду, природный газ, тепловую энергию, водоотведение до настоящего времени практически всегда и везде выдерживается в пользу населения. Это вызывает негативную реакцию у промышленных (коммерческих) потребителей, которые называют данное явление «перекрестным субсидированием» и все настойчивее требуют не только равного подхода при ценообразовании, но и преимуществ для крупных потребителей. Последнее обосновывается, во-первых, объективными показателями разницы в затратах на обслуживание крупных потребителей и, во-вторых, опытом и практикой многих зарубежных стран.

Обслуживание крупных потребителей объективно требует меньших расходов – от удельных капитальных затрат поставщиков на создание распределительных сетей до эксплуатационных расходов. В целом расходы на предоставление услуг крупным потребителям меньше при равной исходной стоимости произведенных услуг. В связи с этим в развитых странах тарифы

для промышленных потребителей существенно ниже, чем для населения. Так, тарифы на электроэнергию для населения в странах Западной Европы выше тарифов для промышленности в 1,62 (Греция) – 3,06 (Дания) раза [1, с. 25].

В экономике Украины ситуация по соотношению тарифов для населения и промышленности, как правило, прямо противоположна. Исходя из этого уровень тарифов считают: а) необоснованно повышенным для промышленных потребителей; б) заниженным для населения за счет крупных потребителей или заниженным ввиду бедности населения.

Так А.В. Праховник [2, с. 10] считает недопустимым политическое или административное вмешательство в ценообразование, а цены должны обеспечивать возмещение полных расходов и рентабельность. В.В. Рассоха и Ю.Д. Костин отмечают, что принцип перекрестного субсидирования применительно к энергетике малоэффективен, что его применение вызвано низкими доходами населения [3, с. 34].

© В.Н. Инякин, В.В. Шевченко, 2007

В.Г. Дерзский также считает, что высокие тарифы в настоящее время не по карману малоимущему населению, на которое, тем не менее, пытаются переложить затраты на неучтенную, неоплаченную, похищенную электроэнергию [1, с. 25]. Отмечается, что тариф на электроэнергию для промышленных потребителей завышен [8, с. 91].

А. Завада подчеркивает, что перекрестное субсидирование «...это «путь в никуда», поскольку рост тарифов на услуги для предпринимателей вызывает повышение себестоимости их продукции, делает её неконкурентоспособной (что приводит к спаду производства, невыплатам заработной платы), а среднего гражданина – неспособным уплатить и тот минимальный, «зарегулированный тариф» [4, с. 8].

По мнению А. Воронина [5, с. 60] за счет более высоких цен на газ, электроэнергию и тепло для промышленности частично поддерживались низкие цены на энергоносители для населения, что привело при общем недостатке оборотных средств к массовым неплатежам за энергию, увеличению доли дотаций из местных бюджетов, расходуемых на оплату теплоэнергоснабжения, в отдельных районах до 40%.

В.В. Рыбак прямо заявляет, что убытки, полученные предприятиями ЖКХ, перекладываются на плечи промышленных предприятий [6, с. 298]. При этом государство не контролирует затраты, не обеспечивает дотации для компенсации разницы в тарифе и обеспечения льгот, но завышает тарифы для промышленных предприятий [6, с. 303].

Отмечается [7, с. 42], что дифференциация тарифов, получившая распространение в ЖКХ и электрообеспечении, может рассматриваться как установление дискриминационных цен, то есть злоупотребление монопольным положением, что запрещено ст. 9 Закона Украины «Об ограничении монополизма и недопущении недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности».

Из вышеприведенного обзора, казалось бы, следует, что необходимо поме-

нять соотношение тарифов для населения и промышленных потребителей. И это позволит снизить себестоимость промышленной продукции, повысить конкурентоспособность товаров на мировых рынках. Однако из этого же следует, что для населения тарифы поднимутся однозначно. Так, Коллегия Минтопэнерго предписала устранить ценовые диспропорции на рынке энергоносителей и сократить перекрестное субсидирование путем повышения тарифов на электроэнергию, тепло и природный газ для населения в течение 2007 года [10].

Таким образом, существует дилемма: как привести тарифы для разных классов потребителей в соответствие экономической логике, но не довести при этом до точки кипения социальное напряжение в обществе.

Целью настоящей статьи является обоснование возможности установления обоснованных тарифов для промышленных потребителей и населения без усиления социального напряжения.

Совершенно очевидно, что существующий диспаритет тарифов был установлен для обеспечения энергетических потребностей населения очень много лет назад, когда доходы граждан были низкими, да и реальный уровень затрат на производство электрической энергии и жилищно-коммунальных услуг был деформирован. Причем, деформация была столь глубокой, что даже рыночные трансформации не привели к устранению диспаритета. Свою роль в этом сыграло правительство, не допускающее резкого повышения тарифов для населения, несмотря на всё возрастающее давление со стороны коммерческих потребителей.

Действия правительства были обусловлены необходимостью поддержки социальной стабильности в обществе, поскольку в противном случае могло не уцелеть ни само правительство, ни новые собственники промышленных предприятий. Однако правительство старалось удерживать только соотношение тарифов для разных потребителей, но не сам уровень цен и тарифов на энергоресурсы и жилищно-

коммунальные услуги, которые росли высокими темпами.

Так, если принять рост потребительских цен на товары и услуги в Украине в 1991-2005 гг. за единицу, то рост доходов населения составил 1,1 раза, рост цен в промышленности – 3,1 раза, рост цен и тарифов на продукцию электроэнергетики – в 3,2 раза, в топливной промышленности – не менее чем в 12,9 раза, тарифы на жилищно-коммунальные услуги – более чем в 15,6 раза [9; 11; 12].

Между тем, на конец 2005 г. 64% населения Украины имело денежные доходы ниже прожиточного минимума, составлявшего 423 грн., который во всём мире определяют как границу абсолютной бедности. В том числе 39,8% населения имели доходы ниже 300 грн. в месяц, а 13,4% – до 180 грн. [9, с. 416-418]. Кроме того, с начала 2000 г. до начала 2006 г. инфляция составила 172,7%, а прожиточный минимум вырос только в 1,57 раза.

Рост цен и тарифов, в том числе для населения, в значительной мере определяется неэффективностью работы соответствующих предприятий. Следовательно, социальные ограничения на изменение соотношения в тарифах воспроизводятся в самой промышленности, генерирующей рост затрат и цен, превышающий рост заработной платы и доходов населения в стране.

К этому нужно добавить, что в Украине тарифы на электроэнергию по сравнению с такими странами, как Япония, Германия, Италия, США в процентном соотношении от эквивалентной месячной заработной платы выше более чем 7 раз. Цена на электроэнергию в процентном соотношении к средней заработной плате в развитых странах составляет не более 1%, в то время как в постсоциалистических странах и странах СНГ – более 2%, а в Украине в 1999 г. – около 4% [8, с. 33].

Проблема обеспечения промышленности энергоресурсами и цен на них и проблема социальной поддержки населения только на первый взгляд могут показаться совершенно разными, тогда и появляется проблема «перекрестного субсидирования». Однако правильнее рассматривать

составляющие цен на энергоресурсы отдельно для промышленных (коммерческих) потребителей и для населения.

В цены (тарифы) для промышленных (коммерческих) потребителей в обязательном порядке должна включаться плата за пользование природными ресурсами, которые принадлежат не этим пользователям, а, в соответствии с Конституцией Украины, – народу Украины. Собственнику имманентно присущи права: а) бесплатно пользоваться принадлежащей ему собственностью для личных нужд; б) получать рентный доход от использования принадлежащей ему собственности коммерческими пользователями. К числу коммерческих пользователей относятся как предприятия, так и отдельные граждане, использующие природные ресурсы с целью получения прибыли. При этом они получают и рентный доход, который они обязаны отдать собственнику.

Рентный доход состоит из абсолютной и дифференциальной природной ренты. Определение его величины – сложная задача, которая практически решается, как правило, эмпирически, путем согласования экономических интересов собственника и пользователей. Именно таким путем постепенно формируется система рентных платежей в Украине – государство постепенно повышает ставки, пользователи – всегда сопротивляются [15; 16].

Отношения по поводу присвоения природной ренты в Украине ещё только формируются и в настоящее время присутствуют только в некоторых сферах использования природных ресурсов. Рентой облагается добыча не всех полезных ископаемых, а там где облагается, ставки очень низкие. Так, народ Украины не только не получает рентного дохода от добычи угля, но ещё и доплачивает угольщикам из государственного бюджета: за 8 месяцев 2007 г. на угольные программы произведено расходов в сумме 3660,1 млн. грн., а плановые поступления в бюджет на весь год по сборам за специальное использование природных ресурсов должны составить 1908,6 млн. грн. [13].

Леса занимают 10503,7 тыс. га или

17,4% всей территории Украины [9, с. 526], а сбор за специальное использование лесных ресурсов в 2007 г. планируется всего в 100 млн. грн. Потребление свежей воды в Украине в 2005 г. составило более 10 млн. м<sup>3</sup>, из них на хозяйственно-питьевые нужды 2,4 млн. м<sup>3</sup> [9, с. 528], а на 2007 г. запланировано поступление в государственный бюджет сборов за специальное водопользование всего 479,2 млн. грн. При этом под водой в водохранилищах находится 2,4 млн. га (4% территории) [9, с. 526], а от сдачи в аренду прудов, которые находятся в бассейнах рек общегосударственного значения запланировано получать только 1 млн. грн.

В 2005 г. накопление золы и золошлаковых отходов по Украине составило 289,1 млн. т [9, с. 103], сброс загрязнённых сточных вод – 3,4 млн. м<sup>3</sup> [9, с. 528], выбросы вредных веществ в атмосферу – 6,6 млн. т, из них стационарными источниками – 4,4 млн. т [9, с. 531], а сбор за загрязнение окружающей природной среды в 2007 г. запланирован в объёме 575 млн. грн. При этом расходы сводного бюджета Украины на охрану окружающей природной среды составили в 2005 г. 1252,5 млн. грн. [9, с. 53].

По состоянию на 2005 г. в Украине земли сельскохозяйственного назначения составляли 42,9 млн. га, застроенные земли – 2,5 млн. га, земли под водой – 2,4 млн. га [9, с. 526], а плата за землю – всего 2,7 млрд. грн. [9, с. 52].

В бюджете на 2007 г. из общего объёма рентных платежей основная доля приходится на рентную плату за транзитное транспортирование природного газа, нефти, аммиака. Но гораздо больше земель занято под железные и шоссейные дороги с полосами отчуждения, линии электропередач, но рентной платы они в бюджет не приносят.

Анализ поступлений и расходов может и должен быть продолжен, но и приведенное свидетельствует о несовершенстве рентной системы в Украине, а также о небольшой величине рентных доходов. Следовательно, недоплачивают за пользование природными ресурсами страны коммерче-

ские пользователи.

Население не должно платить за энергоресурсы, в затратах на производство которых так велика роль природных ресурсов, наравне с коммерческими пользователями. Следовательно, никакого перекрестного субсидирования в оплате за энергоресурсы и воду не существует. Более того, народ Украины как собственник природных ресурсов не получает принадлежащую ему по праву природную ренту.

Из этого следует, что существенная в настоящее время разница в ценах и тарифах для населения и коммерческих собственников представляет, по существу, превращённые формы изъятия природной ренты в пользу собственника – населения Украины: не изъятый у пользователей рентный доход трансформировался в доходы населения посредством снижения цен и тарифов на энергоресурсы.

До поры до времени такое положение устраивало как плательщиков ренты, так и получателей, но резкий рост затрат на энергоресурсы побуждает экономических агентов пересмотреть свое отношение к распределительной системе, поскольку доля природных ресурсов в затратах на производство у каждого из них индивидуальна. В связи с этим часть агентов не обязана платить природную ренту вообще, но несёт дополнительные расходы при оплате электроэнергии, водоснабжения и других коммунальных услуг из-за несовершенства системы изъятия природной ренты.

Решение данной проблемы должно включать: а) перерасчёт тарифов с учётом затрат на снабжение разных классов потребителей – крупных, мелких коммерческих (включая частных предпринимателей), населения; б) создание эффективной системы изъятия природной ренты у пользователей; в) создание эффективной системы целевого распределения полученной природной ренты в интересах непосредственного собственника – народа Украины.

В соответствии с Конституцией Украины (ст. 13) «от имени украинского народа» права собственника осуществляют органы государственной власти и органы



местного самоуправления, на которых и лежит ответственность за создание эффективного института рентных отношений.

Как следует из вышеизложенного, институт рентных отношений в Украине начал складываться, но требует совершенствования экономической системы регулирования использования природных ресурсов экономических условий и правового обеспечения рационального природопользования. Прежде всего необходимо усовершенствовать систему абсолютной природной ренты, которая должна обеспечивать, во-первых, охват всех субъектов коммерческого использования природных ресурсов и, во-вторых, сбалансированности экономических интересов как пользователей, так и собственников при распределении рентных доходов. Последнее означает, что размер рентной платы должен быть таким, чтобы обеспечить получение дохода пользователям.

В настоящее время низкие ставки рентных платежей в Украине обусловлены тем, что в период экономического кризиса пользователи природных ресурсов сами находились в тяжелом финансовом положении. Но экономика страны вышла из кризиса и субъекты хозяйственной деятельности в состоянии и даже обязаны более полно делиться рентными доходами с собственником. Органы государственной власти, прежде всего Верховная Рада Украины, должны законодательно закрепить новые нормы распределительных отношений по природопользованию. Органы исполнительной власти должны активизировать разработку кадастров природных ресурсов. При этом императив «должны» следует понимать буквально, поскольку весь названный комплекс нормативно-правовых актов следовало разработать гораздо раньше, сразу после принятия Конституции Украины.

Учитывая специфику использования отдельных видов природных ресурсов, изменение энергетической ситуации в мире и перспективы экономики страны ставки рентных платежей следует предусмотреть на длительную перспективу – не менее 20 лет, поскольку именно столько необходи-

мо для изучения и подготовки месторождений полезных ископаемых к эксплуатации.

Следует обратить внимание, что реализация прав собственности в соответствии с Конституцией Украины делегированы не только органам государственной власти, но и органам местного самоуправления. Однако роль этих органов, коих великое множество, не определена, на что обращалось внимание Б. Данилишиным и В. Мищенко [14]. Если признать право органов местного самоуправления на распоряжение частью рентных доходов, то в силу неравномерности их образования на территории одна часть народа Украины получит больший доход, другая – меньший. С другой стороны, экологический ущерб всегда будет больше в тех регионах, где интенсивнее используются природные ресурсы, следовательно, эти регионы вправе получить больше средств на природовосстановительные работы и компенсацию экологического ущерба. При этом, однако, всегда будут возникать подозрения, что какие-либо конкретные органы самоуправления не сделали всего возможного для предотвращения экологического ущерба, в связи с чем и не имеют права на больший доход. На все это неизбежно наложатся последствия запущенности проблемы, которая не решалась долгие годы, и виновников возникновения которой уже не существует. Всё это не позволит равномерно распределить доходы от использования природных ресурсов.

Тем не менее, разделение природных ресурсов на общегосударственного значения и регионального уже начато, хотя ещё далеко от совершенства.

Другой важнейшей составной частью института рентных отношений и является обеспечение целевого использования собираемой рентной платы. В настоящее время все виды рентной платы поступают как в общий фонд, так и в специальный фонд бюджета, микшируются с другими доходами и распределяются в соответствии с утвержденными расходами бюджета. Непосредственный собственник – народ Украины прямо ничего от этих средств не

получает, поскольку никто не может доказать, что они пошли на жилищно-коммунальное хозяйство или на социально-культурные мероприятия, а не на финансирование выполнения общегосударственных функций, обороны или промышленности.

Такой порядок, во-первых, ущемляет право собственника на получение рентного дохода, во-вторых, обуславливает индифферентное отношение граждан к эффективности использования и сохранности природных ресурсов, в-третьих, создает предпосылки для корыстного присвоения рентных доходов, то есть для антиобщественных действий.

Вопрос о распределении рентных платежей по направлениям использования является самым острым.

Прежде всего, рента должна направляться на воспроизводство природноресурсного потенциала – это положение признается практически всеми исследователями, хозяйственниками и политиками. Но при этом открытым остается вопрос: какую долю ренты использовать по данному направлению? И насколько это согласовывается с экономическими интересами собственника?

Помимо источника средств на воспроизводство природноресурсного потенциала, то есть на возмещения ущерба от использования природных ресурсов, рента должна направляться на обеспечение финансирования расходов на администрирование её сбора, а также на обеспечение нужд непосредственно собственников. Вопрос о составе таких нужд, их приоритете, объеме необходимых средств ещё не решен. Так, предлагается направлять ренту «в высокотехнологичные сферы народного хозяйства» [17, с. 4], на содержание государственных учреждений, занимающихся в той или иной мере регулированием природопользования геологоразведывательными работами [18, с. 78].

Направлений использования средств найдется всегда множество. Но при этом нельзя забывать, что собственником природных ресурсов является, всё-таки, не государство, а народ Украины и рентная пла-

та принадлежит ему.

Общий объём рентных поступлений должен быть достаточным для финансирования:

- а) администрирования данного платежа;
- б) ликвидации негативных последствий использования природных ресурсов;
- в) первоочередных нужд населения.

Последнее направление должно, прежде всего, предусматривать удешевление для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг при установлении на них единых тарифов для всех пользователей, поскольку они напрямую связаны с использованием природных ресурсов.

Следовательно, сначала необходимо укрепить систему изъятия ренты у природопользователей, сформировать и пополнить специальный фонд, разработать порядок распределения средств, а уже после этого устанавливать единые тарифы для всех потребителей.

Действующая система субсидирования населения по оплате жилищно-коммунальных услуг и приобретению топлива далека от совершенства, в связи с чем помощь получают далеко не все, кто в ней нуждается. Человек должен доказывать, что он беден, это само по себе унижительно, да и хлопотно. В результате из 56,5% домохозяйств со среднедушевыми денежными расходами меньше прожиточного минимума только 11,6% получают субсидии на содержание жилья, причем средний размер субсидий на жилищно-коммунальные услуги в 2005 г. составил 30,65 грн., а на топливо – 263,79 грн. [9, с. 493].

Механизм распределения средств от природной ренты должен быть таким, чтобы получить соответствующую поддержку могли, как минимум, все, кто в ней нуждается. В принципе любой гражданин Украины имеет право на получение доли доходов от природной ренты как собственник природных ресурсов. Исходя из этого ничего страшного не произойдет, если помощь получают не только остро нуждающиеся, но и более состоятельные. С учетом этого для упрощения администрирования

специальной социальной помощи её можно предоставлять всем пенсионерам (включая инвалидов) и всем детям до 18 лет.

Предложенная система мер по переходу от дифференцированных тарифов на единые позволит навсегда закрыть тему «перекрестного субсидирования» и обеспечить социальную поддержку малообеспеченного населения. Однако до этого предстоит решить еще много вопросов: создать кадастры природных ресурсов; определить размер абсолютной ренты по разным видам природных ресурсов; разработать методику расчета дифференциальной ренты I и многие другие. Но ожидаемые результаты стоят усилий: собственники получают причитающиеся им доходы, а потребители – справедливые единые тарифы.

### Литература

1. Держский В.Г. Тарифная политика и потери электроэнергии в распределительных сетях // Энергетика и электрификация. – 2003. – №4. – С. 25-30.
2. Праховник А.В. Шляхи подолання перешкод і створення ефективної енергетики України // Энергетика и электрификация. – 2003. – №1. – С. 7-13.
3. Рассоха В.В., Костин Ю.Д. Экономические потери и оценка вероятности наступления рисков событий в энергосбытовой деятельности // Энергетика и электрификация. – 2002. – №8. – С. 31-35.
4. Завада А. Жилищно-коммунальное хозяйство: проблемы отрасли с точки зрения антимонопольного законодательства // Экономика Украины. – 2000. – №10. – С. 4-14.
5. Воронин А. Энергоэффективность как фактор экономического роста // Экономист. – 2004. – №10. – С. 57-69.
6. Рыбак В.В. Некоторые проблемы ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 1999. – С. 295-306.
7. Кучеренко В., Дзерик С. Антимонопольное регулирование деятельности предприятий водоснабжения // Экономика Украины. – 2001. – №3. – С. 39-43.
8. Домбровская Г.П., Радченко Ю.В., Шелепова О.М. Особенности формирования тарифов на электроэнергию для промышленных потребителей Энергетика и электрификация. – 2002. – №4. – С. 31-36.
9. Статистичний щорічник України за 2005 рік. – К.: Консультант, 2006. – 576 с. -
10. Про підсумки роботи підприємств паливно-енергетичного комплексу України за 2006 рік та визначення пріоритетних завдань на 2007 рік. // [http:// uazakon.com/document/fpart02/idx02440.htm](http://uazakon.com/document/fpart02/idx02440.htm)
11. Статистичний щорічник України за 1995 рік. – К.: Техніка, 1996. – 576 с.
12. Статистичний щорічник України за 2000 рік. – К.: Консультант, 2001. – 600 с.
13. Інформація про стан виконання Зведеного і Державного бюджетів України за 8 місяців 2007 року // [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=81587](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=81587)
14. Данилишин Б., Мищенко В. Реформирование отношений собственности на природные ресурсы // Экономика Украины. – 2003. – №9. – С. 34-42.
15. Бодюк А.В. Особливості податкової політики у нафтогазовій галузі // Нафтова і газова промисловість. – 2005. – №5. – С. 7-10.
16. Колбушкін Ю.П. Проблеми оподаткування у нафтовій галузі // Нафтова і газова промисловість. – 2005. – №5. – С. 5-7.
17. Мищенко В., Данилишин Б. Природноресурсная рента и рентная политика в Украине // Экономика Украины. – 2003. – №12. – С. 4-14.
18. Андрієвський І.Д. Концепція реформування економічного механізму упродовження платежів за користування надрами // Фінанси України. – 2004. – №7. – С. 75-85.

Статья поступила в редакцию 30.08.2007