

УДК 342.951

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТАРИФІВ НА ТЕПЛОВУ ЕНЕРГІЮ

Діана ЛІСОВСЬКА,
аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

SUMMARY

This article is devoted to the legal analysis of tariff making process in the heating supply system. The incoordination of legal acts which have negative influence on the central hot water- and heating supply's tariff making in Ukraine has been discovered. The legal definition of notion "economical valid tariff" has been paid great attention.

Key words: tariff making, economical valid tariff, production, transportation, supply, rate structure, final consumer, state control, rules of law, legal interests, valid tariff.

АНОТАЦІЯ

У статті проведено правовий аналіз процесів тарифоутворення у сфері теплопостачання, виявлена неузгодженість законодавчих актів, які мають вплив на формування тарифів на централізоване гаряче водо- та теплопостачання в Україні. Основну увагу приділено правовому визначенню поняття «економічно обґрунтований тариф».

Ключові слова: тарифоутворення, економічно обґрунтований тариф, виробництво, транспортування, постачання, структура тарифу, кінцевий споживач, державне регулювання, норми права, законні інтереси, господарська діяльність.

Постановка проблеми. Одним із важливих завдань дослідження є аналіз формування тарифів на централізоване гаряче водо- та теплопостачання у розрізі їх економічно-правового обґрунтування. Існує чимало недоліків у технічному аспекті цієї галузі, але варто зауважити, що вони є наслідком і невідривно пов'язані з економічно-правовими аспектами.

Актуальність теми зумовлена невирішеною проблемою щодо впорядкування ринку теплопостачання в Україні, а саме: запровадження відповідно до світової практики ефективних механізмів державного регулювання у цій галузі.

Серед науковців, які займаються вивченням та правовим аналізом тарифоутворення у галузі теплопостачання на предмет відповідності чинних тарифів законодавству, слід відзначити таких, як: І.В. Запатріна, М.І. Скрипниченко, О.Б. Кишко-Єрлі, Т.Б. Лебеда, В.М. Гейц, О.С. Поважний, О.П. Попов, І. Башмакова, Я. Швець, О. Щербина, а також роботи відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна та багатьох інших.

Мета статті – проаналізувати стан правового регулювання формування тарифів на постачання теплової енергії, розглянути тарифну методологію, яка застосовується сьогодні в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи теплопостачальну галузь України, потрібно зауважити, що реформи в цій галузі здійснюються вкрай повільно і, як наслідок, якість послуг залишається незадовільною, а головне, належних умов для подальшого розвитку галузі не створено. Вагоме значення при вирішенні цього завдання належить тарифоутворенню на правовому підґрунті, що повинно забезпечити правові форми регулювання тарифів, відповідні процедури їх встановлення, виробити механізми забезпечення законності у цій сфері. На сьогодні в Україні встановлення тарифів на теплову енергію регламентується Законами України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про теплопостачання», «Про житлово-комунальні послуги» та іншими нормативно-правовими документами. Органом державного регулювання у цій галузі визначено національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Указом пре-

зидента затверджено Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), до її компетенції, крім іншого, належить: здійснення ліцензування господарської діяльності у сфері теплопостачання; установа тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій, суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП.

Відповідно до Ліцензійних умов упровадження господарської діяльності з постачання теплової енергії, національна комісія здійснює ліцензування господарської діяльності з постачання теплової енергії суб'єктів господарювання у разі, якщо обсяги постачання теплової енергії для потреб споживачів перевищують 18 тисяч Гкал на рік. А Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації здійснюють ліцензування господарської діяльності з постачання теплової енергії суб'єктів господарювання у разі, якщо обсяги постачання теплової енергії для потреб споживачів не перевищують 18 тисяч Гкал на рік включно [1.4–1.5, 7].

В Україні нормативно-правові акти щодо формування цін та тарифів на теплову енергію, а саме: Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання гарячої та холодної води і водовідведення, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. № 630, Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затверджені постановою НКРЕКП від 24 березня 2016 р. № 377, Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 869, дають можливість констатувати, що алгоритм формування тарифів на практиці нерідко суперечить нормам чинного законодавства.

Починаючи з термінології чинного законодавства, відсутнє однозначне тлумачення щодо тарифу (ціни) на теплову енергію. Зокрема, стаття 1 Закону України «Про теплопостачання» визначає термін «тариф (ціна) на теплову енергію» як грошовий вираз витрат на виробництво, тран-

спортування, постачання одиниці теплової енергії (1 Гкал) з урахуванням рентабельності виробництва, інвестиційної та інших складових. При цьому статтею 20 цього ж Закону України визначено, що:

– тарифи на теплову енергію повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії;

– тарифи повинні враховувати собівартість теплової енергії і забезпечувати рентабельність суб'єкта господарювання;

– встановлення тарифів на теплову енергію, нижчих за розмір економічно обґрунтованих витрат на її виробництво, транспортування та постачання, не допускається [1].

Порядок формування тарифів на теплову енергію від 1 червня 2011 р. № 869 термін «тарифи на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання» визначає як вартість вироблення, транспортування та постачання одиниці (1 Гкал) теплової енергії відповідної якості у грошовому еквіваленті планованих економічно обґрунтованих витрат з урахуванням планованого прибутку [8].

Статтею 10 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» передбачено, що тарифи на комунальні послуги суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках повинні забезпечувати відшкодування всіх економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво з урахуванням планованого прибутку [2]. У свою чергу, статтею 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» визначено, що встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, нижчих за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, без відповідного відшкодування не допускається і може бути оскаржено в суді [3]. Статтею 20 Закону України «Про теплопостачання» визначено, що тарифи на теплову енергію повинні враховувати повну собівартість теплової енергії і забезпечувати рівень рентабельності, яка визначена органом, уповноваженим установлювати тарифи [1]. З 25 липня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг», яким передбачено внесення змін до Законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про теплопостачання» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» у частині заборони встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги в розмірі, нижчому за величину економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво [4].

Проаналізувавши вищевказані законодавчі акти щодо термінології, ми дійшли висновку, що на сьогодні, на жаль, у чинному законодавстві не існує єдиного підходу та єдиного юридично виваженого визначення терміну «тариф на теплову енергію». Проте всі тлумачення тарифу на постачання теплової енергії зводяться до одного: тариф на теплову енергію повинен бути не нижчим за величину економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво, постачання та транспортування. Отже, тариф на теплову енергію, виходячи з чинного законодавства, повинен бути економічно обґрунтованим. Сучасне українське законодавство не містить визначення поняття «економічно обґрунтований тариф». Єдиного підходу в зазначеному питанні не мають і науковці.

У теплопостачальному секторі принцип економічного обґрунтування тарифу в сучасних умовах зазнає трансформації і потребує нового підходу до процесу тарифоутворення та алгоритму його формування. Хоча чинним законодавством і передбачено, що формування тарифів здійснюється з урахуванням витрат за кожним видом діяльності на підставі економічно обґрунтованого розподілу витрат, пов'язаних із виробництвом, транспортуванням та поста-

чанням теплової енергії [п. 1.5, 9], проте перелік складових цих витрат потребує системного аналізу. Зокрема, чітко повинно бути розмежовано права, обов'язки та відповідальність між суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, щодо стану обладнання, проведення ремонтних робіт, модернізації, обслуговування, якості води, її тиску та температури. Цей аналіз у подальшому стане підґрунтям для розрахунку економічно обґрунтованих тарифів як системи збалансованих показників [11].

На сьогодні алгоритми встановлення тарифів містять такий обсяг даних, що кінцевому споживачу вкрай важко розібратися в його структурі. Зараз в Україні діє система тарифоутворення, за якої споживачів, як правило, не цікавить, як формуються тарифи. Саме тому необхідно працювати в напрямку вдосконалення тарифної політики за допомогою нових методів тарифоутворення, заснованих на формуванні прозорого та обґрунтованого тарифу, який поєднує у собі задоволення інтересів усіх зацікавлених сторін: інвесторів, регулювальних органів, підприємств-виробників та кінцевих споживачів.

На жаль, система чинних нормативно-правових актів не є стимулювальною та заохочувальною для зменшення витрат та підвищення ефективності роботи підприємств, оскільки формування тарифів здійснюється переважно на підставі фактичних витрат за минулі роки [9]. Для виправлення цієї ситуації необхідно основну увагу приділяти модернізації наявного обладнання та впровадженню ресурсозберігальних технологій, з одного боку, а з іншого – вдосконалити правове підґрунтя стосунків у галузі теплопостачання, зокрема приділити увагу юридичній відповідальності при здійсненні державного регулювання тарифів на теплопостачання.

Задля цього проаналізуємо застосування на практиці норм статті 18836 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що дає підстави зробити висновок, що склад адміністративного правопорушення, яке полягає у несвоєчасному наданні або наданні завідомо недостовірних даних посадовими особами суб'єктів природних монополій чи суб'єктами господарювання на суміжних ринках у сфері теплопостачання та централізованого водопостачання, не є повним, оскільки вимагає, по-перше, встановлення вини у формі умислу, по-друге, звільняє від відповідальності при відсутності умислу, довести який складно з практичної точки зору. Враховуючи викладене, хотілося б зауважити, що встановлення тарифів, які не містять економічного обґрунтування, повинне вважатися (незалежно від наявності умислу) адміністративним правопорушенням, відповідальність за яке мають поділяти із вищевказаними суб'єктами господарювання органи, які здійснюють державне регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, а саме: національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, та органи місцевого самоврядування.

Також при формуванні тарифів на централізоване тепло- та гаряче водопостачання потрібно звернути увагу на те, що на сьогодні трапляються ситуації, коли кінцевий споживач оплачує послуги, які не отримує, а за деякі послуги платить двічі. Наприклад, у житловому будинку зі встановленим приладом обліку та в такому ж житловому будинку без приладу обліку платежі за теплопостачання будуть різними. Отже, квадратний метр опалювальної площі для двох однакових будинків – різний, хоча витрати теплової енергії, як правило, у них однакові.

Вкрай неоднозначною, з правової точки зору, є ситуація, коли власники окремих квартир багатоквартирних будинків відмовляються від централізованого гарячого водопостачання (далі – ЦГВП). Згідно з пунктом 26 Правил

надання послуг із централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення відключення споживачів від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води здійснюється у разі, коли технічна можливість такого відключення передбачена затвердженою органом місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про теплопостачання» схемою теплопостачання, за умови забезпечення безперебійної роботи інженерного обладнання будинку та вжиття заходів щодо дотримання у суміжних приміщеннях вимог будівельних норм і правил з питань проектування житлових будинків, опалення, вентиляції, кондиціонування, будівельної теплотехніки, державних будівельних норм з питань складу, порядку розроблення, погодження та затвердження проектною документацією для будівництва [6].

Відповідно до частин 1 і 2 статті 368 Цивільного кодексу України спільна власність двох або більше осіб без визначення часток кожної з них у праві власності є спільною сумісною власністю. Оскільки система гарячого водопостачання будинку є спільною власністю всіх власників приміщень у багатоквартирному будинку, то власник окремого приміщення не має права самовільно змінювати ці системи та здійснювати відключення від мереж централізованого водопостачання.

Враховуючи зазначені норми права, проаналізуємо на прикладі м. Києва, як проводять відключення ЦГВП. На сьогодні для відмови від цієї послуги досить звернутися із письмовою заявою до Київводоканалу [10]. Як такі відключення відобразяться на тарифі з централізованого гарячого водопостачання? Беручи до уваги, що споживач, який відмовився від ЦГВП, не здійснює оплату складових тарифу на централізоване гаряче водопостачання, це призводить до того, що певними послугами такий споживач користується безкоштовно (наприклад, рушникосушильник, проведення ремонтних робіт, витрати на циркуляцію води в системі тощо), оплата цих послуг здійснюється іншими мешканцями або не здійснюється взагалі. Тому з метою захисту прав усіх сторін цих відносин (мешканці, постачальник, управитель багатоквартирних будинків) відключення окремих споживачів від центральної системи гарячого водопостачання повинно здійснюватися лише за умови іншого формування складових тарифу так, щоб уникнути порушення прав і законних інтересів однієї сторони за рахунок іншої.

Ще однією невідповідністю чинному законодавству є здійснення нарахувань за спожиту теплову енергію з розрахунку опалювальної площі, а не за показниками приладів обліку фактично спожитого тепла.

Беручи до уваги, що в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії передбачено забезпечення обліку надходження теплової енергії в індивідуальні теплові пункти ліцензіата з використанням відповідних приладів обліку теплової енергії [7, 2.1.4.], об'єкти господарювання при провадженні господарської діяльності з постачання теплової енергії повинні забезпечити наявність нормативно-технічної документації та нормативно-правових актів щодо перевірки параметрів теплоносія та забезпечення обліку теплової енергії; суб'єкти господарювання здійснюють господарську діяльність з постачання теплової енергії за наявності контрольних-вимірних інструментів і приладів, призначених для вимірювання параметрів теплоносія та якості теплової енергії, що постачається споживачам [7, 5.1.1.]. Враховуючи викладене, законні підстави здійснювати нарахування за спожиту теплову енергію з розрахунку квадратних метрів опалювальної площі суперечать нормам чинного законодавства. Слід зазначити, що при здійсненні такого розрахунку також не враховуються багато факторів, а саме: матеріал,

з якого побудований будинок, товщина стін, рік забудови, стан теплопостачального обладнання та ін.

При формуванні тарифу на теплопостачання немає однозначної відповіді й на питання щодо обслуговування індивідуальних теплових пунктів (далі ІТП). Відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії, необхідна умова – наявність проектною та виконавчою документацією на індивідуальні теплові пункти і будинкові засоби обліку теплової енергії, що перебувають у власності або користуванні ліцензіата [7, 2.1.2.]. Таким чином, для отримання ліцензії та здійснення постачання теплової енергії ліцензіату потрібно мати у власності чи користуванні індивідуальний тепловий пункт. Ліцензіат, у свою чергу, всі витрати з експлуатації, ремонту та обслуговування ІТП включає в тариф на теплопостачання [8]. Таким чином, оплачуючи послуги з теплопостачання, кінцевий споживач оплачує затрати ліцензіата на експлуатацію, ремонт, модернізацію та утримання ІТП.

Розглянемо, як усі ці витрати (експлуатація, ремонт, утримання та обслуговування ІТП) відображені у Законі України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Законом встановлено, що спільним майном багатоквартирного будинку є приміщення загального користування, інше обладнання всередині або за межами будинку, яке обслуговує більше одного житлового або нежитлового приміщення, а також будівлі і споруди, які призначені для задоволення потреб співвласників багатоквартирного будинку та розташовані на прибудинковій території [5, ст. 1] (ІТП є саме таким приміщенням). Витрати на управління багатоквартирним будинком включають: витрати на утримання, реконструкцію, реставрацію, проведення поточного і капітального ремонтів, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирному будинку [5, ст. 12]. Проаналізувавши вищезазначене, стає зрозумілим, що всі витрати, пов'язані з ІТП, згідно із законом включено до витрат управління багатоквартирним будинком, і кошти сплачуються власниками житлових приміщень як за утримання прибудинкової території. Отже, кінцевий споживач двічі оплачує витрати, пов'язані з ІТП: перший раз – у вигляді сплати за теплову енергію як складову тарифу, а другий – за послугу з утримання прибудинкової території.

Наведені приклади – лише незначна частина правових колізій, які мають місце у чинному законодавстві і впливають на структуру тарифу. За таких умов говорити про те, що тариф на постачання теплової енергії є економічно обґрунтованим, недоцільно.

Висновки. Тарифна політика має забезпечити баланс інтересів споживачів, суб'єктів ринку і влади. Тарифи мають бути достатніми для забезпечення функціонування та розвитку суб'єктів господарювання з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, і, що дуже важливо, вони повинні забезпечувати стимулювальний вплив на суб'єктів цього ринку щодо енерго- та ресурсозбереження.

Чинні ж в Україні тарифи у сфері теплопостачання та недосконалість системи обліку їх споживання заохочують нерациональне використання ресурсів як суб'єктами господарювання, так і кінцевими споживачами. З огляду на це тарифна методологія, що застосовується сьогодні в Україні у сфері централізованого гарячого водо- та теплопостачання, не може бути визнана сприятливою для подальшого розвитку галузі. Підходи до тарифоутворення мають бути переглянуті. Рівень і структура цін повинні бути такими, щоб сприяти новим інвестиціям, а для цього необхідно посилити нормативно-правову базу та усунути низку протиріч, що в ній існують.

З огляду на це, поряд з аналізом тарифу на постачання теплової енергії, необхідно основну увагу зосередити саме

на необхідності внесення до законодавства таких змін, які дали б змогу розпочати процес удосконалення тарифної політики в сфері тепlopостачання та зробити тариф важливим інструментом державного регулювання на цьому ринку, надати можливість суб'єктам господарювання вести цивілізований соціально відповідальний та прибутковий бізнес щодо виробництва, транспортування й постачання теплової енергії, а кінцевому споживачеві – отримувати надійні та якісні послуги і бути впевненим у тому, що держава піклується про його інтереси.

Недосконалість правового регулювання та його невідповідність проблемам сьогодення вимагає нагального вдосконалення чинного законодавства у сфері реалізації прав кінцевого споживача на якісні послуги за економічно обґрунтованими тарифами, приведення його у відповідність до принципів Конституції України щодо державного захисту прав споживачів.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про тепlopостачання» від 2 червня 2005 р. № 2633-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – ст. 373.
2. Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 9 липня 2010 р. № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – с. 571.
3. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 52. – с. 482.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг» від 16 липня 2015 р. № 626-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – с. 364.

5. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 29. – с. 262.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «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» від 21 липня 2005 р. № 630 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/630-2005-p>

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії» від 10 серпня 2012 р. № 278 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> > Законодавча база України > show/z1475-12

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-p>

9. Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 24 березня 2016 р. № 377. – [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-16>

10. Див.: [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://fakty.ua/chelovek-ustanovil...bojler...ne-polzuetsya>

11. Див.: [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attach-ments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvanny>