

УДК 342.951

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ТАРИФООУТВОРЕННЯ В ГАЛУЗІ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

Діана ЛІСОВСЬКА,

аспірант

Міжрегіональної академії управління персоналом

АНОТАЦІЯ

У статті проведено правовий аналіз відповідальності за порушення законодавства у сфері тарифоутворення в теплопостачальній галузі. Виявлено наявні недоліки та суперечності законодавчих актів. Особливу увагу приділено вдосконаленню нормативно-правової бази щодо відповідальності за формування тарифу й регулювання його розміру. Запропоновано пріоритетні напрями розвитку теплопостачальної галузі, які сприятимуть прозорості формування тарифу, покращенню якості теплопостачання і стимулюватимуть зниження її вартості. Проаналізовано основні проблеми тарифної політики, що ускладнюють реалізацію вимог чинного законодавства щодо забезпечення тарифами економічно обґрунтованих витрат на виробництво, транспортування й постачання теплової енергії. Розглянуто негативні наслідки недосконалості механізму тарифоутворення як для споживачів, так і для виробників. Надано пропозиції щодо вдосконалення законодавчої бази з метою наближення тарифів до рівня, відповідного економічно обґрунтованим витратам на їх виробництво, транспортування й постачання.

Ключові слова: складники тарифу, формування (розрахунок) тарифу, розгляд тарифу, встановлення тарифу, суб'єкти господарювання (ліцензіати), кінцевий споживач, підприємства-монополісти, юридична відповідальність, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, органи місцевого самоврядування.

RESPONSIBILITY FOR THE LAW VIOLATION OF TARIFF MAKING IN THE HEATING SUPPLY BRANCH

Diana LISOVSKA,

Postgraduate Student

of Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The article is devoted to the legal analysis of responsibility for the law violation of tariff making in the heating supply branch. The current disadvantages and contradictions of legal acts are defined. The improvements of legal framework concerning the responsibility for tariff making and its value regulation are paid great attention. The priority heating supply branch's trends will promote the tariff making transparency as well as the heating supply quality improvements and stimulate its reduction in value are proposed. The main tariff policy's problems that make difficult the implementation of laws in action requirements concerning the provision of economically reasonable expenses' tariffs apropos the heating energy production, transportation and supply are analyzed. The negative consequences of tariff making mechanisms' shortcoming both the consumer and the producer are discovered. The legal framework's improvements due to approaching up to economically reasonable expenses' tariffs level apropos the heating energy production, transportation and supply are proposed.

Key words: tariff's components, tariff making, tariff's processing, tariff's establishment, economic entities (grantee of license), final customer, monopolist enterprises, legal responsibilities, National Commission on State Regulation in the Energy and Utility Services, local self-governing agencies.

Постановка проблеми. У системі централізовано-теплозабезпечення країни накопичилась значна кількість серйозних проблем, від технічного стану обладнання та нерационального споживання теплової енергії до проблем фінансового забезпечення галузі. З огляду на це, особливого значення набуває процес установлення, економічного обґрунтування та регулювання розміру тарифів. Сьогодні не вирішеною на законодавчому рівні залишається проблема стосовно впорядкування функцій формування та затвердження тарифів у галузі теплопостачання, а саме відсутність відповідальності за економічні результати затвердження економічно необґрунтованих тарифів.

Актуальність теми дослідження зумовлена низкою невирішених проблем щодо притягнення до адміністративної відповідальності за встановлення економічно необґрунтованих тарифів. Адміністративні правопорушення – один із найбільш поширених різновидів адміністративної юрисдикційної діяльності, проте нормативно-правова при-

рода притягнення до адміністративної відповідальності ще далека від досконалості, що зумовлює численні проблеми на практиці та потребує дослідження.

Стан дослідження. Серед науковців, які займаються вивченням питання адміністративної відповідальності й економіко-правовим аналізом у галузі теплопостачання, варто відзначити таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, С.Г. Братель, Д.В. Лученко, О.І. Миколенко, Р.А. Калюжний, О.В. Кузьменко, В.П. Полуянов, В.М. Інякін, Л.В. Кравцова, І.В. Запатріна, О.П. Попов, В.І. Олефір, О.В. Кузьменко та багато інших.

Мета й завдання статті – виявити прогалини чинного законодавства, які регламентують відповідальність за порушення законодавства в частині тарифоутворення в галузі теплопостачання, запропонувати шляхи розвитку конкурентоспроможного інноваційного теплопостачального сектору.

Виклад основного матеріалу. Чинним законодавством України визначено, що тариф (ціна) на теплову енергію – це грошове вираження витрат на виробництво, транспортування, постачання одиниці теплової енергії (1 Гкал) з урахуванням рентабельності виробництва, інвестиційного та інших складників, що визначаються згідно з методиками, розробленими національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [1].

Розрахунок тарифу на теплову енергію здійснюється ліцензіатом самостійно. Ліцензіатами у сфері теплопостачання є суб'єкти господарювання, які одержали відповідні ліцензії на виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними й місцевими (розподільними) тепловими мережами та постачання теплової енергії.

Формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється з урахуванням витрат за кожним видом ліцензованої діяльності, облік яких ведеться ліцензіатом окремо. Ліцензіат здійснює розподіл витрат між видами господарської діяльності, зокрема пов'язаних із виробництвом, транспортуванням, постачанням теплової енергії, в установленому законодавством порядку [2, ст. 5, 6].

Розрахований тариф ліцензіатом на виробництво, транспортування й постачання теплової енергії **встановлюється** Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), чи органами місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законодавством [1, ст. 20; 3, ст. 7].

У свою чергу, процес тарифоутворення проходить три стадії: **формування** (розрахунок) розміру тарифу – здійснюється безпосередньо ліцензіатом; **розгляд** наданого ліцензіатом розрахованого тарифу органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів (НКРЕКП, органи місцевого самоврядування); **встановлення** тарифу (НКРЕКП, органи місцевого самоврядування).

Варто зауважити, що під час формування тарифу ліцензіат керується нормативно-правовими актами, основним з яких є Порядок формування тарифів на теплову енергію, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) [2], а ліцензіати НКРЕКП, крім вищезазначеного, керуються Порядком формування тарифів на теплову енергію, затвердженим Постановою НКРЕКП [4].

Отже, формування тарифів на централізоване постачання теплової енергії та гарячої води здійснюється ліцензіатом у рамках установлених правил КМУ та НКРЕКП, а розгляд наданого розрахунку й установлення тарифу здійснюється НКРЕКП та органами місцевого самоврядування, що відображено в Процедурі встановлення тарифів, а саме: розрахунки тарифів виконуються заявником відповідно до вимог порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування й постачання, послуги з централізованого опалення й постачання гарячої води та подаються до НКРЕКП [5, п. 1.5]. Рішення стосовно встановлення тарифів приймаються НКРЕКП на відкритих засіданнях, які проводяться після розгляду поданих заявником документів та аналізу результатів фінансово-господарської діяльності заявника відповідними структурними підрозділами НКРЕКП і підготовки їх пропозицій шляхом усебічного й повного з'ясування позицій усіх учасників відкритих засідань та оформлюються постановою НКРЕКП [5, пп. 1.6]. Щодо органів місцевого самоврядування, то встановлення для всіх категорій споживачів тарифів на теплову енергію й тарифів на виробництво теплової енергії передбачене статтею 13 Закону України «Про теплопостачання» [1, ст. 13, 16-1].

Отже, керуючись нормативно-правовою базою, можна стверджувати, що в разі порушення правил ліцензіатом

стосовно порядку формування тарифу його на стадії **розгляду** буде повернуто ліцензіату для внесення відповідних змін та уточнень, у разі ж відсутності зауважень щодо формування й розміру тарифу в органів місцевого самоврядування чи НКРЕКП можна стверджувати, що тариф ліцензіатом сформований згідно з чинним законодавством. У свою чергу, стадії затвердження й установлення тарифу – виключна компетенція НКРЕКП та органів місцевого самоврядування.

Проте юридична відповідальність і штрафні санкції за необгрунтоване застосування тарифів, згідно з чинним законодавством, застосовуються до суб'єктів господарювання (ліцензіатів) [1, ст. 31]. Крім цього, адміністративним правопорушенням у сфері теплопостачання вважається надання завідомо недостовірних даних посадовими особами, суб'єктами природних монополій чи суб'єктами господарювання на суміжних ринках [6, ст. 188.36]. Хоча суб'єкт господарювання (ліцензіат) лише здійснює розрахунок і формує тариф, а розгляд, затвердження й установлення тарифу здійснює орган місцевого самоврядування чи НКРЕКП.

Здійснивши аналіз змісту нормативно-правових актів щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері тарифоутворення, пропонуємо таке:

- відповідальність за встановлення дійсно економічно обгрунтованих тарифів повинна бути першочергово покладена не на суб'єкти господарювання (ліцензіатів), а на державні органи, до компетенції яких належить розгляд, затвердження й установлення тарифів;

- відповідальність суб'єктів господарювання (ліцензіатів) у разі надання завідомо недостовірних даних, що, як наслідок, спричинило встановлення некоректного тарифу, повинна поділятися між органами, які здійснюють розгляд, затвердження й установлення тарифів, і суб'єктом господарювання (ліцензіатом).

У свою чергу, НКРЕКП має не лише відстоювати інтереси держави в частині дотримання суб'єктами господарювання встановлених правил і сприяти інтересам суб'єктів господарювання в отриманні відшкодування їхніх витрат, а й бути гарантом прав споживачів на доступ до централізованого тепло- та водопостачання за найнижчими цінами в недискримінаційний спосіб [7].

Також варто зауважити, що левову частку сьогодні в теплопостачальній галузі займають підприємства-монополісти, тому їх вплив на формування та розмір тарифу досить вагомий. Порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво й постачання передбачає формування тарифу, виходячи з аналізу витрат за попередні роки [4]. Тобто тарифоутворення здійснюється за методом «витрати плюс» і з мінімальним рівнем рентабельності. Беручи до уваги, що доступ інших виробників до теплових мереж чинним законодавством в Україні не врегульований, наявне монопольне становище не сприяє підвищенню ефективності виробництва, модернізації теплових мереж, зниженню собівартості теплової енергії та покращенню якості послуг. Кінцевий споживач не має можливості вибирати постачальника теплової енергії, а суб'єкти господарювання, які займають монопольне становище, не зацікавлені інвестувати кошти в скорочення витрат і, як наслідок, зменшення розміру тарифів. За таких умов потенційним незалежним виробникам тепла здійснювати інвестиції в теплогенеруючі потужності за такої рентабельності вкрай не вигідно. Ціноутворення, що діє на конкурентному ринку, має забезпечувати економічний інтерес альтернативних виробників теплової енергії для їхньої участі в такому ринку.

Не менш вагомим недоліком законодавчої бази в галузі теплопостачання є відсутність підзаконних актів, необхід-

них для практичного впровадження конкурентного ринку тепlopостачання. Зокрема, необхідно розробити правила закупівлі теплової енергії в незалежних виробників, що описували б порядок установаження цін, конкретизували б порядок притягнення до відповідальності за ненадання або надання невідповідної якості й у невідповідній кількості теплоносія кінцевим споживачам.

Формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється з урахуванням витрат за кожним видом ліцензованої діяльності, а ліцензіат здійснює розподіл витрат між видами господарської діяльності, зокрема пов'язаних із виробництвом, транспортуванням, постачанням теплової енергії, в установленому законодавством порядку [4, п. 5, 6]. З огляду на це, й відповідальність у разі виявлення правопорушень під час формування чи встановлення тарифу повинна бути чітко розмежована, а саме: конкретно має бути встановлено, у якому виді діяльності її виявлено: виробництві, транспортуванні чи постачанні. Таке розмежування дасть змогу виявити спроможність компанії одноосібно якісно здійснювати чи не здійснювати всі три види діяльності.

Крім того, більшість теплопостачальних організацій, які займають монополіне становище на ринку та здійснюють самостійно всі три види діяльності (виробництво, транспортування, постачання), укладають один договір із кінцевим споживачем на всі три види діяльності. Проте кінцевий споживач не має жодної можливості переконатися у відсутності зловживань з боку теплопостачальної організації на стадії виробництва чи транспортування й переконатися, що розмір установаженого тарифу дійсно є економічно обґрунтованим, а відтак змусити підприємства, які займають монополіне становище, нести відповідальність за завищення тарифу та відповідність якості послуг установаженим цінам.

Ураховуючи викладене, вважаємо пріоритетним напрямом розвитку теплопостачальної галузі відокремлення виробництва від транспортування та постачання. Це сприятиме полегшенню доступу нових виробників і постачальників до наявних теплових мереж, а також створить прозорі й ефективні конкурентні умови, що сприятиме здоровій конкуренції між виробниками і створенню ефективної та прогресивної моделі функціонування цього ринку. Також пропонуємо в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачити окремо відповідальність суб'єктів господарювання за якість виробництва, якість транспортування, якість постачання теплової енергії та відповідальність за відповідність якісних показників згідно з договірними відносинами й фактично наданих кінцевому споживачу. Сьогодні чинним законодавством передбачено лише перерахунок розміру плати за фактично надані послуги не в повному обсязі та відхилення їх кількісних і якісних показників від нормативних [8].

Висновки. Більшість комунальних підприємств централізованого теплопостачання є монополістами (в тому числі з юридичного погляду) і до теперішнього часу не мають вагомих економічних чи законодавчих стимулів рухатись у напрямі конкурентного ринку. Законодавчо не встановлено **необхідність** функціонування сфери централізованого теплопостачання **на конкурентних засадах**, а також **пріоритет** щодо отримання споживачами теплової енергії **за найнижчою ціною**.

Унаслідок недосконалої законодавчої бази існують значні перешкоди для ефективного функціонування конкурентного ринку теплової енергії в Україні. Наслідками такої ситуації є відсутність передумов для виникнення й посилення конкуренції у сфері теплопостачання; відсутність стимулів для підвищення якості теплової енергії та зменшення її собівартості; існування бар'єрів для доступу

до тепломереж незалежних виробників теплової енергії; незахищеність споживачів від економічних зловживань суб'єктів природних монополій; недосконалість чинних механізмів тарифоутворення; недосконалість правових засад для здійснення енергоефективних заходів на об'єктах постачання та споживання теплової енергії.

Можна констатувати, що наявні механізми встановлення й регулювання тарифів для суб'єктів господарювання в галузі теплопостачання створюють умови гарантованого отримання коштів без упровадження заходів стосовно підвищення енергоефективності технологічних процесів, що призводить до послаблення конкурентоспроможності в галузі. За таких умов кінцевий споживач не має можливості відмовитись від постачальника теплової енергії, а суб'єкти господарювання, які займають монополіне становище, не свою чергу, не зацікавлені інвестувати кошти в скорочення витрат і, як наслідок, зменшення розміру тарифів. Сьогодні рахунки за послуги централізованого теплопостачання є непрозорими. Кінцевий споживач не має можливості перевірити відповідність нарахованої суми до сплати фактичним обсягам спожитої теплової енергії та якості наданих послуг.

Фундаментальною умовою для сталого розвитку теплопостачальної галузі є передусім формування сприятливого інвестиційного простору й докорінне покращення ділового клімату в Україні, включаючи утвердження верховенства права, впровадження незалежного та суворого нагляду у сфері тарифоутворення.

Здійснивши аналіз змісту нормативно-правових актів щодо відповідальності за порушення законодавства у сфері тарифоутворення, варто зауважити, що чинним законодавством відповідальність за розмір тарифу покладена на суб'єкти господарювання, які здійснюють його розрахунок. Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративним правопорушенням у сфері теплопостачання вважається надання завідомо недостовірних даних посадовими особами, суб'єктами природних монополій чи суб'єктами господарювання [6, ст. 188.36]. Також Кодексом передбачено накладання штрафних санкцій на посадових осіб у разі порушення порядку **формування та застосування** цін і тарифів [6, ст. 165-2], проте відповідальність за розгляд, затвердження й установаження тарифів у чинному законодавстві відсутня. Органи, до компетенції яких належать безпосередньо ці три види діяльності, не несуть відповідальності за неї.

Ураховуючи викладене, вважаємо за доцільне доповнити статтю 165-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення пунктом щодо притягнення до адміністративної відповідальності за встановлення тарифів, які не мають економічного обґрунтування, що буде покладено безпосередньо на державні органи, до компетенції яких належить розгляд, затвердження й установаження тарифів. Сьогодні це органи місцевого самоврядування та НКРЕКП. Крім того, статтю 23 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» доповнити пунктом щодо персональної відповідальності Регулятора за завдані збитки кінцевим споживачам у разі встановлення цін, тарифів, що не є економічно обґрунтованими.

Зауважимо, що сталий розвиток теплового господарства в Україні можливий лише за умови надійного енергозабезпечення за прийнятними цінами. Забезпечити це можливо в разі прозорого формування складників тарифу; покладення відповідальності за встановлені тарифи на державні органи, до компетенції яких належить розгляд і їх затвердження; притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності за невідповідність фактично наданих послуг тим, що передбачені договором; удосконалення нор-

мативно-правової бази щодо забезпечення доступу нових виробників і постачальників до наявних теплових мереж; сприяння конкуренції; забезпечення захисту споживачів від виявів монополізму.

Виконання перерахованих умов дасть змогу сформува-ти нову систему взаємовідносин між державними органами, до компетенції яких належить установаження та затвердження тарифів, виробниками, транспортуючими організаціями, постачальниками й кінцевими споживачами. Чітке розмежування та визначення відповідальності суб'єктів взаємовідносин у теплопостачальній галузі призведе до підвищення відповідальності суб'єктів господарювання за якість та ефективність їхньої діяльності і, як наслідок, відкриє можливості для розвитку конкурентоспроможного інноваційного теплопостачального сектору.

Список використаної літератури:

1. Про теплопостачання : Закон України від 02.06.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. 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 24.03.2016 № 377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0835-16>.

5. Процедура встановлення тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування, постачання : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 31.03.2016 № 528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

7. Енергетична стратегія України на період до 2035 р. // Біла книга енергетичної політики України «Безпека та конкурентоспроможність». – Київ, 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

8. Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

9. Концепція впровадження конкуренції в централізованому теплопостачанні України. – Київ, 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua/>.

10. Аналіз тарифоутворення у секторі централізованого теплопостачання країн Європейського союзу // Біоенергетична асоціація України. – 2016. – № 14. – С. 33–37.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Лісовська Діана Андріївна – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lisovska Diana Andriivna – Postgraduate Student of Interregional Academy of Personnel Management;

dlistov@ukr.net