

Є. Матвійшин,
Ю. Фабрика

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ НА ПОСЛУГИ В ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОМУ ГОСПОДАРСТВІ

Розглянуто підходи до ціноутворення у житлово-комунальній галузі України. Проведено аналіз законодавства, яке регулює тарифи на послуги в цій сфері. Запропоновано використовувати стимуляційне ціноутворення і визначено умови його запровадження. Наголошено на необхідності впровадження систем управління якістю на підприємствах житлово-комунального господарства.

Ключові слова: державне регулювання, норма прибутковості, природні монополії, управління якістю, ціноутворення.

Важливе місце в соціально-економічному розвитку України займає регулювання діяльності житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ). Воно спрямоване на забезпечення ефективного функціонування цієї сфери та економіки України загалом. Адже якість функціонування об'єктів ЖКГ впливає на ефективність витрачання бюджетних ресурсів на оплату енергоносіїв, насамперед природного газу, значна частина якого закуповується в інших країнах. Це зумовлює вплив на боргову залежність України. Актуальним завданням є розробка дієвих механізмів реформування галузі, зокрема системи встановлення та регулювання тарифів на послуги ЖКГ. Його метою є підвищення якості надання житлово-комунальних послуг та вирішення важливого соціального завдання – забезпечення доступності цих послуг для усіх верств населення.

Однією з особливостей ЖКГ є те, що в цій сфері діють природні монополії. Процес регулювання їхньої діяльності неможливо розглядати лише в економічному аспекті, адже їхня діяльність зумовлює зміну рівня соціальної напруженості в українському суспільстві. В умовах дії природної монополії споживач не може на свій розсуд вибрати надавача певного товару або послуги, на відміну від придбання, наприклад продовольчих або промислових товарів для власних потреб. Окрім того, природні монополії в ЖКГ впливають на зовнішньоекономічну діяльність України, пов'язану імпортом енергоносіїв та із залученням іноземних інвестицій у розвиток вітчизняного ЖКГ.

Питанням розвитку ЖКГ в Україні і ціноутворенню в цій сфері приділяли увагу багато дослідників. Зокрема, В. Полуянов та А. Савенко виконали порівняльний аналіз діючих у світовій практиці підходів щодо ціноутворення на житлово-комунальні послуги у контексті можливості їх використання в Україні, а також описали існуючі структури та види тарифів на послуги житлово-комунальних підприємств [1]. Вони виокремили такі основні підходи до встановлення тарифів: регулювання норми прибутку; визначення допустимих підвищень цін на послуги ЖКГ; встановлення граничного рівня доходу; стимулювання непрямої конкуренції серед підприємств ЖКГ тощо. Окрім того, згадані вище дослідники констатують, що в Україні методи заохочувального регулювання тарифів не були належним чином практично втілені через недостатню методичну підготовку до впровадження цього методу, зокрема відсутність відповідних методичних вказівок до визначення основних складових частин у формулі розрахунку цін.

Питанням надання послуг споживачам, які належать до ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирного будинку), приділила увагу А. Бабак [2]. Вона припускала, що за наявного регулювання тарифів не доцільно очікувати активізації входу приватного сектора на ринок послуг із утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і розвитку добросовісної конкуренції. Ця дослідниця визначила проблему: для підприємств водо-, теплопостачання невирішеність питання залучення ефективної компанії, яка б надавала послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, зумовлює подальшу невизначеність у питаннях відшкодування збитків споживачам через неякісне надання послуг, спричинене неналежним технічним обслуговуванням систем водо-, теплопостачання та водовідведення в будинку. Проте не менш важливою є проблема утримання відповідних зовнішніх мереж (поза межами будинків). Окрім того, часто в новобудовах виникають проблеми взаємовідносин між утвореними там ОСББ і керуючими компаніями (управителями), які створені компаніями-забудовниками. Зокрема, не завжди управитель урахує пропозиції учасників ОСББ щодо вибору надавачів комунальних послуг. Через це можуть траплятися випадки включення до тарифів на утримання будинків і послуг із управління житловим фондом таких витрат, які безпосередньо не стосуються надання відповідних послуг. Це може призвести до ущемлення інтересів споживачів (мешканців ОСББ) з боку керуючих компаній (управителів).

У сфері ЖКГ діють природні монополії. Перехід до стимуляційних методів ціноутворення на їхні послуги пропонували В. Лагутін і Ю. Боровик. Вони обґрунтували методичну базу кількісної оцінки ефективності цінового регулювання природних монополій [3]. Зокрема, для оцінювання рівня ефективності такого регулювання запропоновано використовувати показник, який розраховується як відношення індексу споживчих цін на послуги природних монополій до загального індексу споживчих цін. Головними перевагами запропонованого ними підходу є ширші можливості для аналітичної оцінки ефективності цінового регулювання, простота використання цієї методики, статистична співставимість впливових факторів. Оцінці підходів до політики ціноутворення в умовах монополії приділила увагу Г. Филюк. Зокрема, вона розглядала особливості застосування найбільш розповсюдженого методу регулювання норми прибутку у практиці функціонування природних монополій в Україні [4, 5]. Цей метод відомий як “метод регулювання норми рентабельності”. Важливою проблемою регулювання є те, що за фіксації верхньої межі ціни зростання прибутку може бути досягнуте через зниження якості послуг. Це вимагає запровадження відповідних стандартів якості послуг у сфері ЖКГ.

Загалом у дослідженнях з питань цінового регулювання у сфері ЖКГ серед основних проблем, які вимагають подальшого вирішення, є два важливих аспекти. Перший стосується врахування діяльності природних монополій у цій галузі, другий – забезпечення якості надання послуг споживачам.

Завдання статті – на основі аналізу стану вітчизняного цінового регулювання у сфері ЖКГ визначити напрями удосконалення регулювання тарифів на послуги в цій галузі.

Інформаційною базою для дослідження слугували дані Державної служби статистики України, матеріали Антимонопольного комітету України та наукові публікації за цією проблематикою. Висока соціально-економічна важливість ЖКГ зумовлює необхідність здійснення ефективного регулювання діяльності його суб'єктів, розробки раціональних методик ціноутворення у цій сфері. Це завдання є складним через

комплексне переплетення інтересів надавачів і споживачів послуг ЖКГ, а також органів державної влади і місцевого самоврядування. Основою виконання цього завдання є процеси руху фінансових ресурсів, які супроводжуються відповідними змінами фінансових показників в учасників економічної діяльності у сфері ЖКГ.

Цінове регулювання у галузі ЖКГ здійснюється через розробку методичних і нормативно-правових актів, які дають змогу удосконалювати і реформувати відносини учасників діяльності у цій сфері. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України “Про житлово-комунальні послуги”, який врегулював основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов’язки. Відповідно до ст. 5 цього закону, “центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері житлово-комунальних послуг у межах своїх повноважень, визначених законами. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, організовує роботу щодо призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, формує в межах своєї компетенції державну політику щодо встановлення цін на електроенергію і природний газ, тарифів на їх транспортування та постачання підприємствам і організаціям, які виробляють і надають житлово-комунальні послуги населенню. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, є державним колегіальним органом, що здійснює регулювання діяльності у сфері теплопостачання (крім діяльності суб’єктів господарювання, які здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії або використовують нетрадиційні або поновлювані джерела енергії), централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів для об’єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тис. осіб, та об’єктів з потужністю перероблення чи захоронення понад 50 тис. тонн або 200 тис. метрів кубічних побутових відходів на рік” [6]. Законом України “Про житлово-комунальні послуги” визначено також повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг, серед яких такі:

- 1) затвердження та реалізація місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і регіональних програм;
- 2) встановлення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги;
- 3) затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням;
- 4) визначення виконавця житлово-комунальних послуг (окрім послуг із централізованого опалення, послуг із централізованого постачання холодної води, послуг із централізованого постачання гарячої води, послуг із водовідведення з використанням внутрішньобудинкових систем) у порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства;
- 5) управління об’єктами у сфері житлово-комунальних послуг, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації.

В Україні діє низка інших законів, які визначають умови надання житлово-комунальних послуг, зокрема:

– Закон України “Про питну воду та питне водопостачання”, який визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров’я людини питною водою;

– Закон України “Про тепlopостачання”, який визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності на об’єктах сфери тепlopостачання та регулює відносини, пов’язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням теплової енергії з метою забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем тепlopостачання, створення й удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів та працівників сфери тепlopостачання.

Відносини, що виникають у процесі реалізації прав та виконання обов’язків власників квартир та нежитлових приміщень як співвласників багатоквартирного будинку, регулюються Законами України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” № 417-VIII від 14.05.2015 р. (регулює правові, організаційні та економічні відносини, пов’язані з реалізацією прав та виконанням обов’язків співвласників багатоквартирного будинку щодо його утримання та управління) і “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” (№ 2866-III від 29.11.2001 р.). Окрім того, надання житлово-комунальних послуг з урахуванням соціальних, економічних, природно-кліматичних та інших умов регламентується різноманітними стандартами, нормами і правилами, які розробляють і затверджують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері технічного регулювання, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень та згідно із законодавством.

Загалом ціни і тарифи на житлово-комунальні послуги можуть затверджувати уповноважені центральні органи виконавчої влади, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, органи місцевого самоврядування, житлово-будівельні кооперативи, управляючі компанії тощо. Тому удосконалення регулювання тарифів на послуги в ЖКГ охоплює заходи як загальнодержавного, так і локального рівня. Особливості регулювання у сфері ЖКГ на державному рівні визначаються типом економічних відносин, які полягають у розподілі господарських і управлінських функцій, визначенні раціональних масштабів присутності держави у цій сфері й передачі підприємств ЖКГ у приватну власність та визначенні об’єктів і суб’єктів управління.

На державному рівні регулювання тарифів здійснюється на основі відповідної нормативно-правової бази, яка стосується конкретних видів продукції і послуг. Так, Законом України “Про електроенергетику” передбачено ринкове формування цін (тарифів) на електричну енергію. Роздрібні тарифи однакові для всіх споживачів відповідного класу без врахування належності споживача до певної галузі економіки. Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги” № 869 від 01.06.2011 р. затверджено низку документів, які регулюють формування тарифів: Порядок формування тарифів

на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води; Порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення; Порядок формування тарифів на послуги з централізованого постачання холодної води, водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем); Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій; Порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію; Порядок встановлення роздрібних цін на природний газ для населення [7]. Практично щороку до цієї постанови вносилися зміни. Наприклад, у 2015 р. Порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення було доповнено розділами “Особливості формування тарифів на централізоване водопостачання” і “Особливості формування тарифів на централізоване водовідведення” [8]. Реалізація згаданих вище порядків дає змогу запровадити механізм розрахунку економічно обґрунтованих тарифів на підставі державних, галузевих норм і нормативів на житлово-комунальні послуги для підприємств всіх форм власності. Це забезпечує введення єдиної класифікації витрат, які включаються до складу повної собівартості послуг, запобігання включенню до складу тарифів витрат, безпосередньо не пов’язаних із наданням таких послуг, використання єдиних принципів та методичних основ формування тарифів.

Для конкретних споживачів тарифи на певні послуги ЖКГ можуть суттєво відрізнятися. Відмінності у їх величинах зумовлюються типами будинків. Зокрема різну величину мають тарифи на послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій для будинків таких типів: 7 – 9-ти поверхові будинки з ліфтом; 5-ти поверхові будинки, благоустроєні без ліфта; частково благоустроєні будинки; неблагоустроєні будинки. Для послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, постачання теплової енергії відмінності у розмірах тарифів зумовлені обсягами споживання даних послуг, втратами та витратами, які несуть суб’єкти господарювання, та періодами їх встановлення, що, своєю чергою, призводить до включення в тариф різних витрат, які діяли у певному періоді.

Згідно з вимогами Закону України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг”, органом державного регулювання у сфері комунальних послуг є національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [9]. Комісія застосовує такі засоби регуляторного впливу на суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання на суміжних ринках:

- 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов;
- 2) встановлення тарифів на комунальні послуги для суб’єктів природних монополій та суб’єктів господарювання на суміжних ринках;
- 3) встановлення для суб’єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води.

На сьогодні практика встановленні тарифів на послуги ЖКГ ґрунтується на використанні фактичних даних за минулі періоди. Такий підхід має низку суттєвих недоліків:

– у розрахунках використовується норматив рентабельності, який затверджується відповідним регулятором, здебільшого не має економічного обґрунтування, а тому методика використання планованого прибутку підприємства ЖКГ є обмежувальною, не стимулює їх розвитку, реалізацію заходів зі зниження витрат;

– чинні методики не дають змоги враховувати збільшення обсягу робіт, пов'язаних із заміною зношеного обладнання, що не сприяє реалізації інвестиційних проектів у ЖКГ;

– у розрахунках не передбачено врахування прогнозованих змін обсягу надання послуг з огляду на зміни кількості споживачів;

– через те, що збільшення витрат автоматично призводить до зростання тарифу на конкретну послугу, у підприємств ЖКГ немає стимулу здійснювати заходи щодо раціоналізації господарської діяльності.

Тому актуальним напрямом удосконалення тарифів на послуги в ЖКГ є їх економічне обґрунтування через запровадження принципу стимулюючого ціноутворення. Якщо на сьогодні ціна на послуги ЖКГ встановлюється такою, щоб покривала собівартість послуг і планований за нормативом рентабельності прибуток підприємства, то стимулююче ціноутворення фіксує ціну, а підприємство отримує такий прибуток, який “заслужить” завдяки зниженню собівартості надання послуг. Для встановлення об'єктивних цін необхідно попередньо провести незалежну експертизу для оцінювання основних фондів підприємств (методика може ґрунтуватися на визначенні вартості заміщення активів або на ринковій вартості компанії). Окрім того, необхідно визначитися з нормою прибутковості (r), яка буде закладена в розрахунок. Тут раціональним є підхід, який ґрунтується на розрахунку середньозваженої вартості капіталу (WACC – Weighted Average Cost of Capital), поширеному в західній економіці. Принцип його розрахунку відображається формулою 1:

$$WACC = W_e \cdot d_e + W_s \cdot d_s + W_d \cdot d_d + W_b \cdot d_b, \quad (1)$$

де: W_e, W_s, W_d, W_b – вартість залучення відповідно власного капіталу, залученого через емісію акцій, позичкового капіталу, залученого через випуск облігацій;

d_e, d_s, d_d, d_b – частки відповідних складових у загальному капіталі.

Головними перевагами впровадження стимулюючого ціноутворення є зменшення втручання регулятора в операційну діяльність підприємств ЖКГ, можливість використання ними досягнутої економії (завдяки підвищенню ефективності діяльності), розширення можливостей залучення інвестицій для модернізації обладнання та організаційних змін. Загрозами в застосуванні цього підходу є інфляційні процеси та складність отримання довгострокових кредитів, без яких важко реалізувати інвестиційні проекти з модернізації підприємств ЖКГ.

Важливою умовою впровадження стимулюючого ціноутворення в ЖКГ є забезпечення якості надання послуг. Загальновизнаним підходом до покращення якості є менеджмент якості, заснований на застосуванні міжнародних стандартів. Вони визначають ті необхідні і достатні вимоги щодо створення ефективної системи управління якістю на підприємствах, які орієнтовані на задоволення споживачів. Забезпечення якості послуг ЖКГ передбачає взаємодію органів державного регулювання, підприємств житлово-комунального комплексу і громадськості, зокрема учасників ОСББ. Стандарти якості послуг повинні охоплювати низку кінцевих параметрів кожної послуги, гарантовану споживачеві. Запровадження стандартів якості можливе за умови сертифікації систем управління якістю на підприємствах ЖКГ.

Висновки

Ціноутворення в житлово-комунальному господарстві України регулюється низкою нормативно-правових актів. Складність такого регулювання зумовлена діяльністю природних монополій у ЖКГ. Перспективним напрямом удосконалення регулювання

тарифів на відповідні послуги є стимуляційне ціноутворення, яке дає змогу підприємствам отримувати вигоду від їхньої модернізації. Важливою умовою використання цього підходу є сертифікація систем управління якістю на підприємствах ЖКГ.

Список використаної літератури

1. Полуянов В. Комплексна характеристика методів ціноутворення на житлово-комунальні послуги / В. Полуянов, А. Савенко // Схід [Текст]. — 2009. — № 9 (100). — С. 40—47.
2. Бабак А. В. Вплив регулювання тарифів на розвиток та реформування житлово-комунального господарства / А. В. Бабак // Коммунальное хозяйство городов [Текст]. — 2006. — № 73. — С. 158—165.
3. Лагутин В. Д. Приоритеты ценового (тарифного) регулирования естественных монополий в Украине / В. Д. Лагутин, Ю. И. Боровик // Экономика Украины [Текст]. — 2013. — № 7(612). — С. 44—58.
4. Филюк Г. М. Оцінка конкурентного підприємницького середовища в Україні: методологічні аспекти / Г. М. Филюк // Вісник національного університету імені Тараса Шевченка [Текст]. — 2011. — № 124/125. — С. 19—21. — (Серія “Економіка”).
5. Филюк Г. Теория и практика ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий / Г. Филюк // Экономика Украины [Текст]. — 2005. — № 12. — С. 25—34.
6. Про житлово-комунальні послуги : Закон України № 1875-IV від 24.06.2004 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15/page>.
7. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 869 від 01.06.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF>.
8. Про внесення змін до порядків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 869 від 01.06.2011 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 670 від 02.09.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/670-2015-%D0%BF%paran2#n2>.
9. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг [Електронний ресурс] : Закон України № 2479-VI від 09.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.

Стаття надійшла до редакції 19.05.2016

Схвалена до друку редколегією 24.05.2016

Ye. Matviishyn,

Yu. Fabryka

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE REGULATION OF TARIFFS FOR HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

The approaches to pricing in the housing and communal sector of Ukraine are considered. The legislation that regulates rates for services in this area is analyzed. The use of stimulus pricing is proposed and terms of its implementation are defined. The necessity of implementation of quality management systems at housing and communal services enterprises is emphasized.

Key words: state regulation, natural monopolies, rate of return, quality management, pricing.