

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

©2021 КИЗИМ М. О., КОТЛЯРОВ Є. І.

УДК 330.322.1  
JEL Classification: D92

Кизим М. О., Котляров Є. І.

### Шляхи вдосконалення механізму державного регулювання інвестиційної діяльності у сфері теплопостачання

Метою статті є обґрунтування заходів з удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності теплопостачальницьких підприємств, спрямованих на активізацію робіт з модернізації систем централізованого теплопостачання. В Україні необхідність державного регулювання діяльності (у тому числі інвестиційної) у сфері теплоенергетики встановлена Законом України «Про теплопостачання». Здійснюється таке регулювання шляхом прийняття нормативно-правових актів, обов'язкових для використання всіма суб'єктами господарювання у сфері теплопостачання, і наданням функцій контролю діяльності національному регулятору й органам місцевого самоврядування. У статті проаналізовано діючі в Україні Порядки розробки, затвердження, узгодження і схвалення інвестиційних програм підприємств комунальної теплоенергетики. Виконаний аналіз діючих нормативно-правових актів дозволив ідентифікувати основні проблеми державного регулювання інвестиційної діяльності: недосконалість порядку планування, складність розробки, обґрунтування, затвердження і контролю виконання інвестиційних програм, ускладнений механізм фінансування інвестиційної діяльності. За результатами дослідження пропонуються такі напрямки удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності підприємств комунальної теплоенергетики: перехід від короткострокового до середньо- і довгострокового планування інвестиційної діяльності; спрощення діючих порядків затвердження і схвалення інвестиційних програм, подальша децентралізація управління інвестиційною діяльністю і надання усіх повноважень органам місцевого самоврядування; відмова від обов'язковості економічної ефективності кожного заходу й інвестиційної програми в цілому. Орган місцевої влади повинен мати право самостійно обирати пріоритети формування інвестиційної програми: підвищення якості або підвищення надійності теплопостачання, чи зниження тарифів; спрощення процедур контролю виконання інвестиційних програм, надання теплопостачальницькому підприємству більше самостійності у витрачанні коштів інвестиційної програми.

**Ключові слова:** теплова енергія, державне регулювання, інвестиційна діяльність.

**DOI:** <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2021-3-48-55>

**Рис.:** 3. **Табл.:** 2. **Бібл.:** 14.

**Кизим Микола Олександрович** – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, Перший заступник Міністра освіти і науки України, Міністерство освіти і науки України (просп. Перемоги, 10, Київ, 01135, Україна)

**E-mail:** [m.kyzym@gmail.com](mailto:m.kyzym@gmail.com)

**ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-8948-2656>

**Researcher ID:** <https://publons.com/researcher/3118229/mykola-kyzym/>

**Scopus Author ID:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57216130870>

**Котляров Євген Іванович** – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** [ekotlarov@i.ua](mailto:ekotlarov@i.ua)

UDC 330.322.1  
JEL Classification: D92

### Kyzym M. O., Kotliarov Y. I. Ways to Improve the Mechanism of the State Regulation of Investment Activity in Heat Supply

The article is aimed at substantiating the measures to improve the state regulation of investment activities of heat supply companies, aimed at intensifying work on the modernization of district heating systems. In Ukraine, the need for state regulation of activities (including investment) in the field of heat and power engineering is established by the Law of Ukraine "On Heat Supply". Such regulation is carried out by adopting regulations that are mandatory for use by all economic entities in the field of heat supply, and by providing control functions to the national regulator and local governments. The article analyzes Procedures for development, approval, coordination and approval of investment programs of municipal heat companies which are now in force in Ukraine. The analysis of current regulations has made it possible to identify the main problems of the state regulation of investment activity: imperfection of planning; complexity of development, justification, approval and control of investment programs; and a complicated mechanism for financing investment activities. According to the results of the research, the following ways to improve the state regulation of investment activity of the enterprises working in the municipal heat power engineering are offered: transition from short-term to medium- and long-term planning of investment activity; simplification of the current procedures for approval and adoption of investment programs; further decentralization of investment management and granting all powers to local governments; dismissal of the obligation for each measure and investment program as a whole to be economically efficient. A local authority should be entitled to independently choose the priorities for designing an investment program, e.g.: to improve the quality or reliability of heat supply, or to reduce tariffs; to simplify procedures of monitoring the implementation of investment programs, to give a heat supply company more independence in spending funds received under the investment program.

**Keywords:** thermal energy, state regulation, investment activity.

Fig.: 3. Tabl.: 2. Bibl.: 14.

**Kyzym Mykola O.** – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Corresponding Member of NAS of Ukraine, First Deputy Minister for Education and Science of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine (10 Peremohy Ave., Kyiv, 01135, Ukraine)

E-mail: m.kyzym@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8948-2656>

Researcher ID: <https://publons.com/researcher/3118229/mykola-kyzym/>

Scopus Author ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57216130870>

**Kotliarov Yevhen I.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Senior Research Fellow, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: ekotliarov@i.ua

**Постановка проблеми.** Однією з проблем у сфері надання комунальних послуг є кризовий стан системи тепlopостачання. Основними ознаками кризи у цій сфері є надвисокі тарифи, незадоволеність споживачів якістю і на-

дійністю послуг, низький рівень сплати споживачами послуг з тепlopостачання, прогресуючий знос основних засобів. При цьому підприємства комунальної теплоенергетики знаходяться у своєрідному «замкненому колі» (рис. 1).

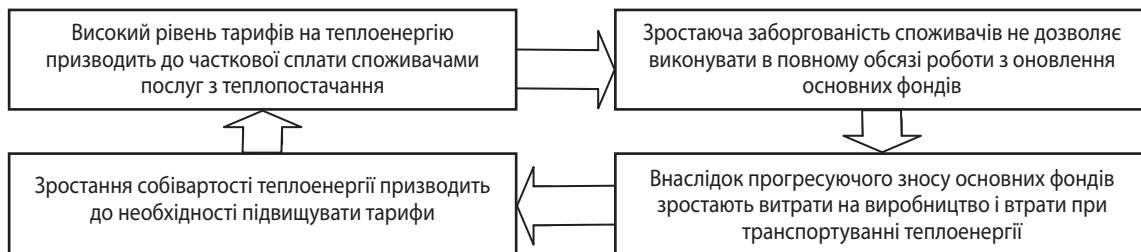


Рис. 1. «Замкнене коло» проблем теплоенергетики

В експертному середовищі причинами такого стану речей називають такі: стрімко зростаючі ціни на природний газ (основний вид палива), недостатність уваги до проблем теплоенергетики з боку центральних і місцевих органів влади, недосконалість діючих механізмів державного регулювання діяльності у сфері тепlopостачання.

Велика соціальна значущість сфери тепlopостачання для суспільства та критика наявного порядку управління яскраво презентується на багаточисельних телевізійних шоу. На практичному рівні до проблем теплоенергетики звертають увагу громадські організації, такі як Міжгалузева асоціація «Укртеплокомуненерго», Асоціація міст України, Асоціація «Енергоефективні міста України» та інші. Але наукових досліджень і публікації їх результатів протягом останніх років бракує.

Основні зусилля експертів і громадських організацій спрямовані на критику, набагато менше – на пошук шляхів подолання кризи.

Значною мірою проблеми, що існують у сфері тепlopостачання, викликані недосконалістю механізмів державного регулювання відповідної діяльності. Масштабні реформи у сфері створення ринків електроенергії та природного газу не супроводжувались відповідними змінами у сфері тепlopостачання.

Якщо рівень ринкових цін на природний газ і електроенергію є чинником, що не залежить від тепlopостачальницького підприємства, то ефективність використання цих ресурсів знаходиться у сфері впливу цього підприємства. Саме підвищення енергоефективності виробництва і транспортування теплоенергії має гальмувати зростання

відповідних тарифів. Своєю чергою, підвищення енергоефективності можливо досягти тільки за рахунок суттєвої активізації інвестиційної діяльності, здійснення якої на цей час підлягає державному регулюванню.

**Метою** статті є обґрунтування заходів з удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності тепlopостачальницьких підприємств, спрямованих на активізацію робіт з модернізації систем централізованого тепlopостачання.

**Викладення основних результатів дослідження.** Необхідність державного регулювання господарської діяльності у сфері тепlopостачання встановлена діючим законодавством. Ключовим у цьому плані є Закон України «Про тепlopостачання» [1] (далі – Закон про тепlopостачання), а саме його правові норми, які наведені в табл. 1.

Під інвестиційною програмою в Законі про тепlopостачання [1] розуміється комплекс заходів, затверджений в установленому порядку, для підвищення рівня надійності та забезпечення ефективної роботи систем централізованого тепlopостачання, який містить зобов'язання суб'єкта господарювання у сфері централізованого тепlopостачання щодо будівництва (реконструкції, модернізації) об'єктів у цій сфері, поліпшення якості послуг, з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями, а також зазначенням джерел фінансування та графіка виконання.

Обов'язок розробки і виконання інвестиційних програм Законом про тепlopостачання [1] не передбачений. Але Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності у сфері тепlopостачання [2] до обов'язків ліцензіата віднесено:

Таблиця 1

**Основні норми Закону Про теплопостачання», які визначають засади державного регулювання у сфері теплопостачання**

Стаття Закону	Правова норма
Стаття 6	Один з принципів державної політики у сфері теплопостачання – державне управління і регулювання відносин у сфері теплопостачання
Стаття 9	Одне із завдань державного управління у сфері теплопостачання – створення умов для залучення інвестицій у розвиток та технічне оновлення систем теплопостачання
Стаття 15	Форми державного регулювання діяльності у сфері теплопостачання: ліцензування певних видів господарської діяльності та регулювання тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії з урахуванням змін цін на енергоносії та інших витрат
Стаття 26-1	Передбачається розробка суб'єктами господарювання у сфері теплопостачання інвестиційних програм

- при виробництві теплоенергії – виконання інвестиційної програми в затверджених об'ємах за відповідними напрямками, погодженої та схваленої відповідно до вимог законодавства;
- при транспортуванні і постачанні теплоенергії – розробка інвестиційної програми, її затвердження, погодження і схвалення.

Порядок розробки, затвердження, узгодження і схвалення інвестиційних програм встановлюється залежно від

технології виробництва (виробництво тільки теплоенергії, чи виробництво на когенераційних установках одночасно тепло- і електроенергії) та від обсягів діяльності у сфері теплопостачання. Підприємства комунальної теплоенергетики при плануванні інвестиційної діяльності керуються такими нормативно-правовими актами (табл. 2).

Порядок здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання регламентується окремим нормативно-правовим актом [6].

Таблиця 2

**Нормативно-правові акти, що регламентують порядок розробки і затвердження інвестиційних програм**

Теплопостачальницьке підприємство	Нормативно-правовий акт
ТЕЦ і когенераційні установки	Порядок формування інвестиційних програм ліцензіатів з виробництва електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях і когенераційних установках [3]
Теплопостачальницькі підприємства-ліцензіати НКРЕКП	Порядок розроблення, затвердження, погодження, схвалення та виконання інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [4]
Теплопостачальницькі підприємства-ліцензіати обласних державних адміністрацій	Порядок розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації [5]

Саме зміст цих нормативно-правових актів значною сферою обумовлює ті проблеми, які сьогодні існують у сфері державного регулювання інвестиційної діяльності теплопостачальницьких підприємств. До основних проблем слід віднести таке.

1. Недосконалість норм щодо планування і здійснення інвестиційної діяльності
2. Складність розробки, обґрунтування і затвердження інвестиційних програм;
3. Жорсткий адміністративний контроль на стадіях узгодження, схвалення і реалізації інвестиційної програми;
4. Ускладнений механізм фінансування інвестиційної діяльності.

Недосконалість порядку планування інвестиційної діяльності полягає насамперед у короткостроковості її

планування. Усі три Порядки [3–5] оперують термінами «плановий період», «період дії інвестиційної програми», «прогнозний період», які дорівнюють календарному року.

Для ліцензіатів НКРЕКП у складі інвестиційної програми розробляється план розвитку, який містить таку складову, як план здійснення заходів і використання коштів на п'ять років, але він носить скоріше факультативний характер. Сама інвестиційна програма схвалюється НКРЕКП тільки на рік.

Водночас можливість середньострокового планування розвитку систем теплопостачання передбачена Законом про теплопостачання: одним із принципів державної політики у сфері теплопостачання (стаття 6) задекларовано періодичний перегляд, удосконалення та техніко-економічну оптимізацію схем теплопостачання, які затверджуються місцевими органами виконавчої влади. У статті 7 цього

Закону одним із основних напрямків розвитку систем теплопостачання визначено планування теплопостачання, розроблення та реалізація схем теплопостачання міст та інших населених пунктів України, строк дії яких має бути не менше 5–7 років на основі оптимального поєднання централізованих та автономних систем теплопостачання.

Визначення терміна «схема теплопостачання» міститься у «Методичних рекомендаціях з розроблення енерго- та екологічно ефективних схем теплопостачання населених пунктів України»: схема теплопостачання – це передпроектний документ, в якому обґрунтовується економічна доцільність і господарська необхідність проектування і будівництва нових, розширення та модернізації діючих джерел теплової енергії і теплових мереж [7]. Як норми цих «Методичних рекомендацій...» [7], так і норми Закону про теплопостачання» [1] носять декларативний характер, тому що обов'язковість розробки схем теплопостачання діючим законодавством прямо не передбачена.

Опосередковано обов'язковість розробки схем теплопостачання впливає з вимог статті 26 Закону про теплопостачання [1], згідно з якою проектування, будівництво, реконструкція об'єктів у сфері теплопостачання здійснюються на основі схем теплопостачання.

Але на практиці ця законодавча вимога не виконується, про що свідчить замала кількість затверджених і погоджених схем теплопостачання. Так, у Реєстрі Міністерства розвитку громад та територій України, що розміщений на його офіційному сайті [8], станом на середину 2020 р. міститься інформація про погодження схем теплопостачання лише 24 міст України.

Тобто одним із напрямків активізації інвестиційної діяльності може стати підвищення статусу схеми теплопостачання, а саме встановлення вимог до обов'язковості її розробки і виконання.

Наступна проблема наявного механізму державного регулювання інвестиційної діяльності у сфері теплопостачання – складність розробки, обґрунтування і затвердження інвестиційних програм пояснюється недоліками діючих нормативно-правових актів із відповідних питань.

Згідно зі встановленими порядками [3–5] при складанні інвестиційної програми готуються і розробляються такі матеріали:

- висновки щодо необхідності впровадження інвестиційної програми;
- обґрунтування інвестиційних витрат за їх складовими;
- аналіз впливу результатів реалізації програми на структуру тарифу;
- техніко-економічне обґрунтування необхідності, доцільності та першочерговості впровадження заходів;
- визначення строку окупності та економічного ефекту від впровадження заходів інвестиційної програми (у випадку неможливості – надаються обґрунтовані пояснення);
- аналіз можливих альтернативних технічних рішень;
- обґрунтування вартості запланованих заходів із наданням комерційних пропозицій (не менше двох).

В обов'язковому порядку до складу інвестиційної програми включаються зобов'язання суб'єкта господарювання щодо досягнення таких очікуваних результатів:

- зниження питомих витрат, а також втрат ресурсів;
- забезпечення технологічного обліку постачання теплової енергії;
- забезпечення якості послуг у сфері теплопостачання;
- підвищення екологічної безпеки й охорони навколишнього середовища.

Для об'єктів нового будівництва надається затверджений замовником зведений кошторисний розрахунок вартості будівництва об'єкта та відомості стосовно ресурсів до нього, а також копія звіту щодо проведення експертизи проектів будівництва.

Підготовка такого масиву інформації сама собою ускладнює планування інвестиційної діяльності. Додатково ускладнює розробку інвестиційної програми вимога щодо планування окремих заходів у розрізі таких класифікаційних ознак (рис. 2).

У подальшому підготовлена згідно зі встановленими вимогами інвестиційна програма у вигляді сукупності таблиць [3–5] затверджується підприємством-розробником, але обов'язковим є її погодження з власником (як правило – з органом місцевого самоврядування) [5], а якщо підприємство є ліцензіатом НКРЕКП, затверджена і погоджена інвестиційна програма додатково надається для схвалення національному регулятору [3; 4].

Як на рівні затвердження інвестиційної програми власником, так і на рівні її схвалення НКРЕКП процедури розгляду [4; 5] встановлюють термін розгляду, порядок його продовження та порядок запиту додаткових матеріалів і можливість залучення експертів. У процесі розгляду інвестиційних програм на рівні органів місцевого самоврядування уповноважений орган зокрема перевіряє [5]:

- обґрунтування необхідності та доцільності проведення робіт, закупівлі основного обладнання, матеріалів, апаратного та програмного забезпечення, залучення кредитних та інших коштів, окремо по кожному заходу інвестиційної програми, включаючи строк окупності та визначення економічного та соціального ефекту від впровадження зазначених заходів інвестиційної програми, результативних показників;
- обґрунтування вартості запланованих заходів, що передбачені інвестиційною програмою;
- визначення джерел фінансування інвестиційної програми, розрахованих відповідно до структур тарифів та інших надходжень на планований період.

Але при цьому не встановлюється жодних критеріїв обґрунтованості, наприклад щодо строку окупності чи величини економічного ефекту. Тобто така перевірка носить досить формальний і суб'єктивний характер. Необхідним є тільки повнота надання матеріалів.

Великий обсяг підготовчої роботи і складність форм інвестиційної програми перевірки призводить до того, що згідно з даними річних звітів НКРЕКП [9] в 2018 р. до національного регулятора надійшло 53 проекти інвестиційних

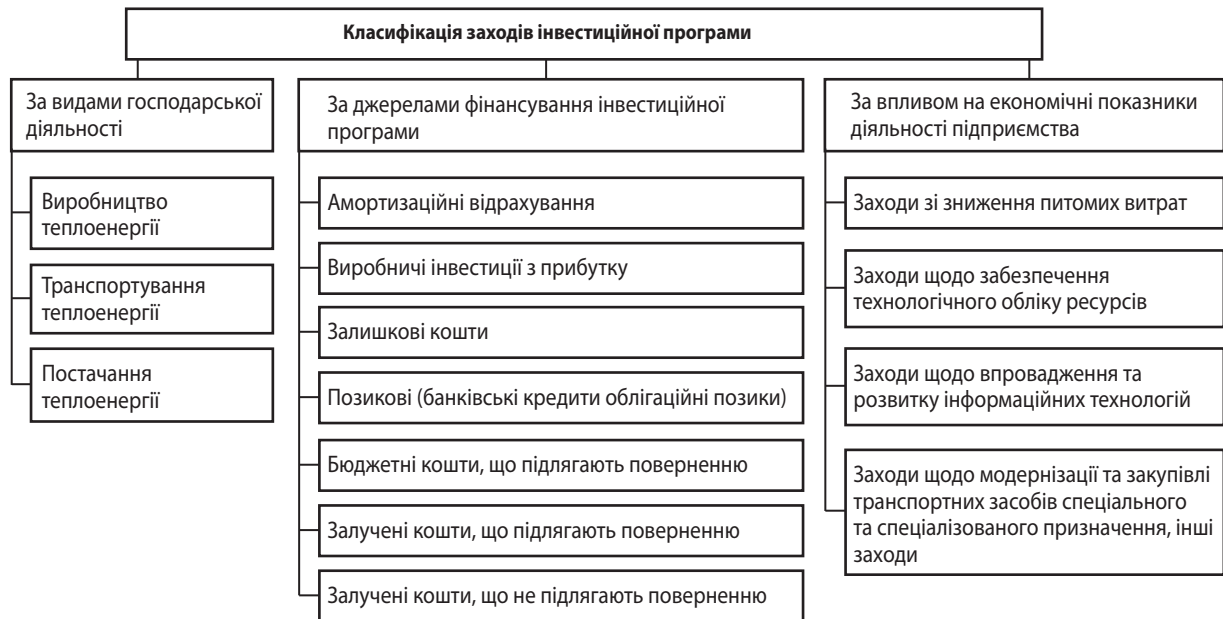


Рис. 2. Групування заходів інвестиційної програми

програм, з них було схвалено тільки 22. У 2019 р. надійшла 41 заява, але було прийнято тільки 18 постанов про схвалення. Аналіз постанов НКРЕКП, розміщених на офіційному сайті [10] про схвалення інвестиційних програм показує, що типовим є прийняття відповідної постанови за декілька місяців до кінця планового періоду. Так, у 2019 р. з 18 схвалених інвестиційних програм 9 були прийняті тільки у другому півріччі планового періоду [10].

Суттєво ускладнює виконання інвестиційної програми діючий порядок контролю.

По-перше, обов'язковою є вимога щодо відповідності запланованих сум на реалізацію окремих заходів фактичному рівню.

При відхиленні фактичної вартості робіт, закупівлі обладнання, матеріалів більш ніж на 3 % ліцензіати НКРЕКП повинні ініціювати внесення змін до затвердженої інвестиційної програми [4]. Ліцензіати обласних державних адміністрацій повинні вносити зміни до інвестиційної програми у випадку відхилення фактичної вартості від запланованого рівня понад 5 % [5].

По-друге, обов'язковим є відповідність фактично витрачених сум плановому рівню не в цілому по програмі, а в розрізі окремих розділів і джерел фінансування. В межах одного виду діяльності ліцензіат може самостійно зробити перерозподіл фінансування між окремими заходами, але тільки у разі зміни із незалежних причин обсягів фінансування на виконання відповідних заходів у розмірі до 3 % від запланованої загальної суми в межах цього розділу.

При контролі виконання ліцензійних умов у разі виявлення випадків не узгоджених з національним регулятором відхилень понад 3 %, або у разі використання у коштів на цілі та/або в розмірах, які не передбачені діючою інвестиційною програмою, НКРЕКП може прийняти рішення про коригування тарифу в сторону зменшення, або врахування таких обсягів коштів, як додаткове джерело фінансування інвестиційної програми на наступний період [4].

Такі жорсткі вимоги до точності планування інвестиційних витрат не узгоджуються зі встановленим порядком планування. Від початку розробки інвестиційної програми до виконання окремого заходу може проходити багато часу: інвестиційна програма повинна складатися до початку планового періоду (який дорівнює року), декілька місяців триває процедура узгодження та схвалення. Тобто розробники інвестиційної програми повинні спрогнозувати динаміку рівня цін на роботи, послуги, матеріали за рік до виконання робіт чи навіть більше. Неточність такого прогнозу призводить до необхідності внесення змін, які погоджуються і схвалюються в загальному порядку.

Таким чином, можна зробити висновок, що діючий порядок розробки, затвердження, узгодження і схвалення інвестиційних програм [3–5] суттєво гальмує активне ведення інвестиційної діяльності.

Наступним недоліком діючого механізму державного регулювання інвестиційної діяльності теплопостачальницьких підприємств є ускладнений порядок фінансування.

Згідно з вимогами статті 26<sup>1</sup> Закону про теплопостачання» [1] суб'єкти господарювання у сфері теплопостачання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами відкривають спеціальні рахунки, на які перераховуються кошти в обсязі, передбаченому в установлених тарифах для виконання інвестиційних програм у сфері теплопостачання. Порядок перерахування коштів на ці рахунки і здійснення контролю за їх витрачанням встановлено Кабінетом Міністрів України [11]. Ці кошти є власністю підприємства, але можуть використовуватись тільки для реалізації інвестиційної програми. У разі невиконання інвестиційної програми процедура повернення залишку на «звичайний» поточний рахунок Порядком [11] не передбачена, тоді як Порядком [4] передбачено вилучення цих коштів зі складу тарифів.

Акумуляування коштів на спеціальному рахунку здійснюється відповідно до нормативів, які визначають-

ся виходячи з структури собівартості, яка передбачалась при затвердженні тарифу на теплоенергію. Ці нормативи розраховуються виходячи з планових обсягів діяльності з виробництва, транспортування і постачання теплоенергії (відповідно до яких були обґрунтовані тарифи). При невідповідності фактичних обсягів діяльності запланованому рівню фактичні перерахування на спеціальний рахунок не відповідають запланованому в інвестиційній програмі. Тобто фінансування інвестиційної програми залежить від кліматичних умов: при зменшенні споживання теплоенергії відповідно зменшується і обсяг фінансування інвестиційної діяльності.

Ще більше гальмує фінансування інвестиційних програм інша норма Закону про теплопостачання, а саме – стаття 19<sup>1</sup>, згідно з якою оплата теплоенергії споживачами

здійснюється шляхом перерахування коштів на інші окремі рахунки із спеціальним режимом використання. Кошти, що надійшли на ці рахунки, перераховуються гарантованому постачальнику природного газу, газотранспортному підприємству і підприємству теплоенергетики. Перерахування коштів здійснюється відповідно до Порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України [12]. Розподіл коштів між отримувачами здійснюється згідно з реєстром нормативів перерахування коштів, який щомісячно оновлюється і затверджується НКРЕКП.

Таким чином, з урахуванням вимог статей 19<sup>1</sup> і 26<sup>1</sup> Закону про теплопостачання кошти, що надходять від споживачів як сплата послуг з теплопостачання розподіляються між окремими суб'єктами господарювання таким чином (рис. 3).

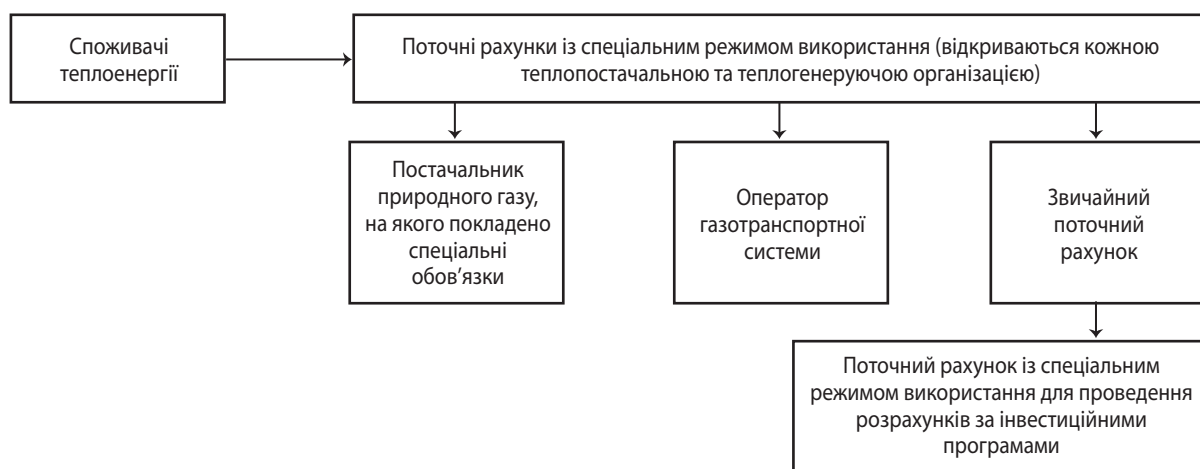


Рис. 3. Схема акумулювання коштів для виконання інвестиційної програми

Основна частка коштів, що надходять від споживачів, спрямовується на рахунки постачальника природного газу, що є логічним: у структурі тарифу на теплоенергію питома вага вартості палива складає понад 75 %. Решта коштів надходить на поточний рахунок підприємства теплоенергетики і вже з нього частка перераховується на інший спеціальний («інвестиційний») рахунок, що відкривається саме для фінансування заходів, передбачених інвестиційною програмою.

Така схема формування коштів для інвестиційної діяльності теоретично могла би забезпечити підприємство необхідними інвестиційними ресурсами, але тільки у випадку повної та своєчасної оплати послуг з теплопостачання всіма споживачами і при постачанні теплоенергії в обсягах не менших, ніж це було заплановано при обґрунтуванні тарифів.

Діючий протягом 2014–2019 рр. порядок першочергової оплати палива не вирішив проблему заборгованості комунальної теплоенергетики за спожитий природний газ і одночасно ще більше загострив проблеми фінансування інвестиційної діяльності теплопостачальницьких підприємств.

У травні 2021 р. порядок розподілу коштів, що надходять у вигляді сплати послуг з теплопостачання, затверджений Кабінетом Міністрів України, [12] втратив чинність [13] і усі спеціальні рахунки повинні бути закриті до

1 жовтня 2021 р. Але така лібералізація тільки погіршить становище підприємств комунальної теплоенергетики. Відміна зв'язку між рівнем оплати послуг з теплопостачання і рівнем оплати спожитого природного газу призведе до подальшого зростання заборгованості теплопостачальницьких підприємств за спожите паливо.

Тобто діючий в Україні механізм державного регулювання інвестиційної діяльності де-факто спрямований на її пригнічення. Діючі обмеження щодо планування і фінансування інвестиційної діяльності призводять до того, що навіть на урядовому рівні інвестиційні можливості комунальної теплоенергетики пов'язуються виключно з кредитними ресурсами міжнародних фінансових організацій. Так, Концепцією реалізації державної політики у сфері теплопостачання [14] передбачається, що «фінансування заходів щодо реалізації Концепції планується здійснювати за рахунок залучення фінансових коштів від міжнародних фінансових та донорських організацій, зокрема,

Світового банку, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Північної екологічної фінансової корпорації та інших організацій, у вигляді кредитів і грантів, а також з інших джерел, не заборонених законодавством».

**Висновки.** Для активізації інвестиційної діяльності необхідними, на нашу думку, є такі заходи.

По перше. Перехід підприємств теплопостачання від короткострокового до середньо- і довгострокового планування інвестиційної діяльності.

Для цього необхідно підвищення статусу схем теплопостачання населених пунктів. Необхідним є надання такому документу статусу обов'язкового, а річна інвестиційна програма повинна розроблятися виключно як складова цієї схеми.

Для підвищення зацікавленості місцевих громад у розробці схем теплопостачання необхідна розробка механізму залучення на ці цілі коштів Державного фонду регіонального розвитку.

По друге. Суттєве спрощення діючих порядків затвердження і схвалення інвестиційних програм [3–5].

Контроль із боку НКРЕКП інвестиційної діяльності комунальних підприємств обмежує права великих власників теплових мереж – територіальних громад. При діючому порядку відносно невеликі територіальні громади самостійно затверджують інвестиційні програми, тоді як великі міста повинні свої рішення узгоджувати з національним регулятором.

Доцільним є подальша децентралізація управління інвестиційною діяльністю підприємств комунальної теплоенергетики і відсторонення від цих процесів НКРЕКП.

На місцевому рівні необхідним є спрощення процедури розгляду проектів інвестиційних програм, відмова від подання додаткових матеріалів, надлишкових обґрунтувань, експертиз тощо.

Може бути запропоновано такий спрощений порядок погодження інвестиційної програми:

- декларування намірів здійснення інвестиційну діяльність з визначенням економічної ефективності в цілому по інвестиційній програмі;
- періодична звітність перед власником (територіальною громадою) про хід виконання інвестиційної програми;
- постійний моніторинг виконання інвестиційної програми, за необхідності – корегування переліку заходів та/або обсягу і джерел фінансування (без перезатвердження інвестиційної програми);
- оцінка власником виконання інвестиційної програми й ефективності реалізованих заходів.

По-третє. Доцільною є відмова від обов'язковості економічної ефективності кожного заходу. Заходи, спрямовані на підвищення надійності та якості теплопостачання, потребують значного фінансування, але далеко не завжди вони є економічно ефективними.

Наприклад, встановлення приладів обліку або встановлення індивідуальних теплових пунктів у житлових будинках є економічно вигідними саме для споживача послуг. Для підприємства теплоенергетики такі заходи лише погіршують економічні показники: внаслідок економії теплоенергії у споживача у постачальника зменшується обсяг діяльності з відповідними економічними наслідками.

Тому залежно від ситуації, що склалася в централізованому теплопостачанні окремого населеного пункту, орган місцевої влади повинен самостійно обирати пріоритети: підвищення якості та/або надійності теплопостачання (без отримання економічного ефекту у виробника), чи

зниження тарифів (за рахунок реалізації заходів з високою економічною ефективністю).

По четверте. Спрощення процедур контролю виконання інвестиційних програм.

На цей час контролюється виконання кожного окремого заходу і при відхиленні фактичної вартості від запланованого рівня необхідною є процедура розробки, затвердження і схвалення усієї інвестиційної програми.

Доцільним є відмова від такого ретельного контролю, надання теплопостачальницькому підприємству більше самостійності у витрачанні коштів інвестиційної програми.

Головним має стати не відповідність фактичної вартості кожного окремого заходу плановому рівню, а виконання інвестиційної програми в цілому.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про теплопостачання : Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>
2. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання : Постанова НКРЕКП від 22.03.2017 № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0308874-17#Text>
3. Порядок формування інвестиційних програм ліцензіатів з виробництва електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях та когенераційних установках : Постанова НКРЕКП від 15.10.2015 № 2585. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1367-15#n12>
4. Порядок розроблення, затвердження, погодження, схвалення та виконання інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Постанова НКРЕКП від 31.08.2017 № 1059 (у редакції постанови НКРЕКП від 09.07.2020 № 1297). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1059874-17#Text>
5. Порядок розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 19.08.2020 № 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1024-20#Text>
6. Порядок здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-2014-%D0%BF>
7. Методичні рекомендації з розроблення енерго- та екологоефективних схем теплопостачання населених пунктів України : Наказ Мінбуду України від 26.04.2006 № 147. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/92748\\_\\_92748](https://zakononline.com.ua/documents/show/92748__92748)
8. Перелік схем теплопостачання населених пунктів та регіональних програм модернізації систем теплопостачання // Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/perelik-shem-teplopustachannya-naselenih-punktiv-ta-regionalnih-program-modernizatsiyi-sistem-teplopustachannya/>

9. Річні звіти про результати діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. URL: <https://www.nerc.gov.ua/?id=11895/>

10. Постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг про затвердження інвестиційних програм URL: <https://www.nerc.gov.ua/?id=199>

11. Порядок зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сфері теплопостачання : Постанова Кабінету Міністрів України від 0.10.2013 № 750. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2013-p#n11>

12. Порядок розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з постачальником природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2014-p#n10>

13. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2021 № 520 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/520-2021-%D0%BF#Text>

14. Концепція реалізації державної політики у сфері теплопостачання : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2017-%D1%80#Text>

## REFERENCES

[Legal Act of Ukraine] (2005). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>

[Legal Act of Ukraine] (2006). [https://zakononline.com.ua/documents/show/92748\\_\\_\\_92748](https://zakononline.com.ua/documents/show/92748___92748)

[Legal Act of Ukraine] (2013). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2013-p#n11>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-2014-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2014-p#n10>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1367-15#n12>

[Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0308874-17#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1059874-17#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2017-%D1%80#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1024-20#Text>

[Legal Act of Ukraine] (2021). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/520-2021-%D0%BF#Text>

“Perelik skhem teplopostachannia naselenykh punktiv ta rehionalnykh prohram modernizatsii system teplopostachannia”

[List of Heat Supply Schemes of Settlements and Regional Programs of Modernization of Heat Supply Systems]. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/perelik-shem-teplopostachannya-naselenih-punktiv-ta-regionalnih-program-modernizatsiyi-sistem-teplopostachannya/>

“Postanovy Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh enerhetyky ta komunalnykh posluh pro zatverdzhennia investytsiinykh prohram” [Resolutions of the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities on the Approval of Investment Programs]. <https://www.nerc.gov.ua/?id=199>

“Richni zvity pro rezultaty diialnosti Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh enerhetyky ta komunalnykh posluh” [Annual Reports on the Results of the Activities of the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities]. <https://www.nerc.gov.ua/?id=11895/>

Стаття надійшла до редакції 10.08.2021 р.