

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 332.8:338.49

И. В. ЗАПАТРИНА,
*доктор экономических наук,
ведущий научный сотрудник
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”,*
Т. Б. ЛЕБЕДА,
*кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины”
(Киев)*

ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА КАК КРИТИЧЕСКИЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Проанализированы особенности тарифообразования в секторе ЖКХ Украины. Определены основные проблемы и риски тарифной политики в контексте обеспечения реформирования и развития ЖКХ на современных принципах и сформулированы предложения по ее совершенствованию.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, коммунальные услуги, тарифная политика, реформирование.

I. V. ZAPATRINA,
*Doctor of Econ. Sci.,
Leading Scientific Worker
of the Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences,*
T. B. LEBEDA,
*Cand. of Econ. Sci.,
Leading Scientific Worker
of the Institute for Economics and Forecasting, Ukrainian National Academy of Sciences
(Kiev)*

TARIFF POLICY AS A CRITICAL FACTOR OF THE DEVELOPMENT OF THE HOUSING AND COMMUNAL SECTOR

Some peculiarities of the tariff formation in the housing and communal sector (HCS) of Ukraine are analyzed. The main problems and the risks of a tariff policy in the context of ensuring the reformation and the development of HCS on the modern principles are determined. Some propositions aimed at the improvement of the policy are formulated.

Keywords: housing and communal sector, communal services, tariff policy, reformation.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой сложную сферу, в функции которой входят обеспечение граждан жильем, модернизация и обслуживание жилищного фонда, благоустройство территорий, организация тепло-, водоснабжения, водоотведения, обращение с бытовыми отходами и т. д. В отличие от

других отраслей национальной экономики, сфера ЖКХ почти не подверглась реформированию и до настоящего времени базируется на популизме власти и “советских представлениях” общества о том, что государство обязано обеспечить человека бесплатным жильем, дешевыми и качественными жилищно-коммунальными услугами (ЖКУ). С 2000 г., после вступления в силу предыдущей редакции “Общегосударственной программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства”, в этой сфере осуществляются в основном косметические меры, решение серьезных проблем откладывается “на будущее”, как следствие – его стоимость постоянно растет.

Одним из сложнейших вопросов в сфере ЖКХ является тарифная политика, влияющая не только на финансово-экономическое состояние отраслей, которые относятся к этой сфере, но и на макроэкономическую ситуацию в стране в целом (невозможность привлечь средства международных финансовых организаций для поддержки финансовой стабильности в государстве, неэффективное расходование бюджетных ресурсов на оплату импортируемых энергоносителей, в первую очередь – природного газа, усиление долговой зависимости нашей страны до критического уровня, отсутствие денежных средств для социальных программ и т. д.). Именно вследствие несовершенной тарифной политики наблюдается опасная динамика постоянного ухудшения финансово-экономического положения предприятий ЖКХ: по данным Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины [1], на 1 февраля 2012 г. дебиторская задолженность за услуги предприятий отрасли ЖКХ коммунальной формы собственности составила 14,092 млрд. грн., кредиторская – 20,721 млрд. грн., что сопоставимо с объемом дефицита государственного бюджета (23,557 млрд. грн. по результатам 2011 г.). В этой связи актуальность приобретают исследование проблемных вопросов тарифной политики в жилищно-коммунальной сфере и определение путей и направлений ее совершенствования.

Сегодня неэффективность тарифной политики в ЖКХ не ставится под сомнение ни одним из субъектов отношений на рынках, которые являются составляющими жилищно-коммунальной сферы. О том, во сколько она обходится обществу, говорят данные таблицы 1.

Таблица 1

Расходы государственного бюджета, направляемые на смягчение последствий неэффективной тарифной политики в сфере ЖКХ (по факту) *

(млрд. грн.)

Показатели	Годы						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 **	2012 ***
Субвенция на погашение задолженности, возникшей из-за разницы в тарифах на тепло-энергию и услуги по водоснабжению и водоотведению	3,347 ****	Не планировалось	2 ***	2,396	0 (план – 2,400)	2,866	6,973

Окончание таблицы 1

Компенсация НАК “Нафтогаз Украины” разницы между ценами закупки импортируемого природного газа и его реализации субъектам хозяйствования на производство тепловой энергии для населения		1,239 (46% плана)	7,383 (98% плана)	4,130 (255% плана)	3,423 (100% плана)	0 *****	0 *****
Субвенция на предоставление льгот и жилищно-коммунальных субсидий населению	2,215	3,961 (80% плана)	3,616 (85% плана)	4,437	5,131	6,068 (93% плана)	7,388
Сумма государственных субвенций на дотирование тарифов на ЖКУ	5,562	5,2	13,0	10,963	8,554	8,934	14,361
Доходы государственного бюджета	133,5	165,9	231,7	209,7	240,6	314,6	368,397
Доля субвенций на дотирование тарифов на ЖКУ в доходах государственного бюджета (%)	4,166	3,13	5,6	5,23	3,56	2,83	3,9
Расходы Сводного бюджета на охрану окружающей среды	1,636	2,240	2,764	2,538	2,872	3,890	

* Рассчитано авторами на основе: Расходы Государственного бюджета Украины по программной классификации за соответствующие годы; Бюджетные мониторинги за соответствующие годы; Об итогах работы Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины в 2011 году и основные задачи на 2012 год (Решение Коллегии от 01.03.2012 г.).

** По оценке Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, за 2011 г. разница в тарифах составила: на услуги водоснабжения и водоотведения — 3,4 млрд. грн., теплоснабжения — 5,792 млрд. грн., в сумме — 9,192 млрд. грн. Погашение разницы в тарифах осуществляется также за средства местных бюджетов.

*** Планируемые объемы.

**** Погашение задолженности прошлых лет.

***** Компенсация планировалась за счет дивидендов НАК “Нафтогаз України”.

Таким образом, объем субвенций из государственного бюджета на смягчение ситуации в сфере тарифообразования в ЖКХ имеет устойчивую тенденцию к росту. Так, за 2006–2012 гг. объем субвенций на покрытие разницы в тарифах на тепловую энергию и услуги по водоснабжению и водоотведению для населения вырос более чем в 2 раза, а на предоставление льгот и жилищно-коммунальных субсидий насе-

лению – в 3,34 раза. Значителен объем компенсации разницы между ценой закупки импортируемого природного газа и ценой его реализации предприятиям теплокоммунэнерго на производство тепла для населения (в 2011–2012 гг. эта субвенция государственным бюджетом не планировалась – компенсация должна была осуществляться за счет дивидендов НАК “Нафтогаз України”). В целом объем субвенций на дотирование тарифов на указанные услуги для населения составляет 3–5% доходов государственного бюджета и существенно превышает другие важные для общества расходы, например, по статье “Охрана окружающей природной среды”. Причиной этого является, в первую очередь, несоответствие между себестоимостью и тарифами на ЖКУ (табл. 2).

Таблица 2

Обеспечение населения услугами централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения (по результатам 2011 г.) *

Услуги	Средняя себестоимость (без НДС)	В том числе стоимость топлива	Тариф для населения	Разница в тарифах, образовавшаяся за 2011 г. (млн. грн.)
Теплоснабжение (грн./1 Гкал)	388,474	222,18	217,90	5792,7
Водоснабжение (грн./м ³).....	3,04		2,28	3400
Водоотведение (грн./м ³).....	2,44		1,68	

* Про підсумки роботи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2011 році та основні завдання на 2012 рік.

По данным таблицы 2, тарифы для населения (средние по стране) существенно ниже себестоимости соответствующих услуг, а в случае теплоснабжения тариф даже не возмещает стоимость использованного топлива.

Кроме того, по нашему мнению, проблема компенсации в тарифах разницы между ценами закупки импортируемого природного газа и его реализации субъектам хозяйствования на производство тепловой энергии, потребляемой населением, будет существовать до тех пор, пока тарифы на природный газ не будут определяться на экономически обоснованном уровне для всех категорий потребителей. В этом аспекте хотелось бы подчеркнуть, что Национальным планом действий на 2012 год по введению Программы экономических реформ на 2010–2014 годы “Состоятельное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство” в разделе IX “Реформа энергетики” предусмотрен переход от действующего механизма дифференциации цен на природный газ для отдельных категорий потребителей к установлению единых цен на природный газ в нефтегазовой отрасли.

Отметим, что в I полугодии 2012 г. цена природного газа для предприятий теплокоммунэнерго составляла 1710 грн. за 1 тыс. м³, тогда как во II квартале 2012 г. цена импортируемого природного газа – 325 дол. (с учетом скидки 100 дол.), или приблизительно 2600 грн., за 1 тыс. м³ (к этой цене следует добавить расходы на его транспортировку и поставку). Для сравнения: по результатам 2011 г., цена природного газа для бюджетных организаций равнялась 3239,7 грн. за 1 тыс. м³, для промышленных потребителей – 3380 грн. за 1 тыс. м³, для населения – 482,03 грн. за 1 тыс. м³ [2].

Таким образом, тарифная политика в сфере ЖКХ, проводимая государством в последние десятилетия, очень дорого обходится и государственному бюджету, и обществу в целом. Кроме того, сегодня нерешенность проблем в этой отрасли тормозит введение в Украине широкой программы энергосбережения и энергоэффек-

тивности, препятствует сотрудничеству нашей страны с МВФ и, соответственно, сдерживает привлечение финансовых ресурсов с мировых финансовых рынков. В то же время вследствие чрезвычайной социальной чувствительности к тарифам на ЖКУ решение имеющихся здесь задач все еще ждет своего часа. Правительство обещает населению, что в ближайшее время повышения тарифов на ЖКУ не будет. А созданная еще в 2011 г. Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, не высказывает своей позиции по этому поводу, поскольку становление ее деятельности только началось и не набрало нужных оборотов.

Однако вопрос тарифной политики — один из ключевых в обеспечении должного функционирования жилищно-коммунальной инфраструктуры и ее модернизации. Во всем мире сфера ЖКХ привлекательна для инвестиций, поскольку является “вечным бизнесом”, в котором нуждается общество. В Украине же эта отрасль остается убыточной, очень рискованной и, соответственно, не интересной для стратегических инвесторов. Как следствие, технические, экологические и энергоэффективные характеристики коммунальной инфраструктуры ухудшаются угрожающими темпами.

Главными причинами этого являются отсутствие четких и понятных правил для всех субъектов рынка ЖКХ, искусственно сформированный диспаритет цен на топливно-энергетические ресурсы и жилищно-коммунальные услуги, отсутствие эффективной системы государственной поддержки развития отрасли.

Законодательство, регулирующее деятельность в жилищно-коммунальной сфере, содержит целый ряд системных проблем, из-за которых субъекты рынка не могут понять, на каких принципах и по каким правилам работает эта сфера.

1. В действующем законодательстве однозначно не сформулировано, какими товарами (услугами) оперируют рынки ЖКХ: такой товар, как “холодная вода”, отсутствует, а экономическое содержание большинства коммунальных услуг не раскрывается в законах (их названия встречаются только в нормативно-правовых актах нижнего уровня и, как правило, без определения сути предоставляемой услуги). Соответственно, субъектам рынка непонятно: каким образом предоставляется та или иная услуга, какие права и обязанности ее исполнителя, кто наделен полномочиями регулировать цены (тарифы) на нее. Так, постановлением Кабинета Министров Украины “Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги” от 01.06.2011 № 869 установлен тариф на централизованное отопление и поставку горячей воды. При этом услуга “централизованное отопление” законом не определена, “горячая вода” не является товаром, законодательством не предусмотрено установление цен (тарифов) на эти услуги. Кроме того, в соответствии с Законом Украины “О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг”, в 2011 г. создана Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг относительно “транспортировки тепловой энергии”, “производства тепловой энергии”, “централизованной поставки тепловой энергии” и “централизованного водоснабжения и водоотведения”. В то же время, в соответствии с Законом Украины “О жилищно-коммунальных услугах”, к коммунальным услугам относятся: централизованная поставка холодной и горячей воды, водоотведение, газо- и электроснабжение, централизованное отопление, вывоз бытовых отходов и т. д., которые не коррелируют друг с другом. И таких примеров множество.

2. В сфере ЖКХ существуют малопонятные, искусственно созданные субъекты, такие как “балансодержатель”, “производитель услуг” и т. д. Полномочия орга-

нов исполнительной власти, местного самоуправления и национальных комиссий, осуществляющих государственное регулирование в соответствующих сферах, не четко определены и не согласованы между собой.

3. Внутридомовые сети (теплоснабжения, горячего водоснабжения, водоснабжения и водоотведения) находятся в совместной собственности жителей квартир. Все они остались на балансе ЖЭО (без правовых оснований), а плата за их обслуживание и ремонт включена в квартирную плату. При этом тепло- и водоснабженческие компании предоставляют коммунальные услуги в отдельные квартиры по внутридомовым сетям, доступа к которым они не имеют, из-за чего несут существенные потери, которые не учитываются в тарифе. Не определено, каким образом следует начислять и получать плату за ЖКУ, которые используются для общих нужд жителей многоэтажного дома.

4. Несмотря на то, что централизованное тепло-, водоснабжение и водоотведение являются естественной монополией и законодательством для них введены те же принципы государственного регулирования, что и для рынков природного газа и электроэнергии, модель организации рынков сферы ЖКХ кардинально отличается от той, которая применяется на рынках природного газа и электроэнергии. Все это усложняет деятельность субъектов рынка в данной сфере и дезориентирует потребителей соответствующих услуг.

Таким образом, решению проблем тарифного регулирования в жилищно-коммунальной сфере должно предшествовать существенное совершенствование законодательства. В то же время, даже если мы построим четкую и понятную модель деятельности на рынках сферы ЖКХ, необходимо также предусмотреть введение институциональных и финансовых механизмов ее реализации. Кроме того, из-за особенностей организации жилищно-коммунальной сферы в Украине и низкого уровня жизни населения нужно отметить, что с учетом международного опыта нельзя надеяться на реформирование ЖКХ и модернизацию жилищно-коммунальной инфраструктуры исключительно за счет тарифов без привлечения государственной поддержки.

Остановимся на тех вопросах, на которые в первую очередь следует обратить внимание в процессе совершенствования тарифной политики.

1. Из-за отсутствия законодательного определения содержания ЖКУ и стандартов их предоставления не установлена степень экономической обоснованности соответствующих тарифов. Ввиду этого решить существующие проблемы в сфере тарифообразования в ЖКХ можно только после пересмотра действующей модели организации его рынков и ее законодательного урегулирования, когда и производителям (исполнителям) товаров (услуг), и потребителям станет понятно, что включает в себя та или иная услуга, какими должны быть стандарты ее предоставления и как их измерять.

2. Сегодня за счет заниженных тарифов субсидируются все слои населения – и социально незащищенные, и те, кто может платить за ЖКУ по экономически обоснованным ценам. При этом, как ни парадоксально, чем больше человек потребляет тепло- и электроэнергии, холодной и горячей воды, тем больший объем помощи он получает от государства. По нашему мнению, нуждающиеся слои населения следует поддерживать адресно и в рамках системы жилищных субсидий. Необходимо постепенно исключить поддержку населения и субъектов хозяйствования путем занижения тарифов на товары (услуги), поскольку такая система не побуждает к установлению приборов учета, делает нецелесообразными меры по энерго- и ресурсосбережению.

3. Население Украины не привыкло к бережному использованию энергетических и других ресурсов, как следствие — низкие цены, отсутствие приборов учета, несовершенная система социальной поддержки малообеспеченных. Дальнейшее искусственное сдерживание роста тарифов на ЖКУ является ошибочным путем и будет только обострять существующие в стране проблемы.

4. При условии низких цен (тарифов) на ЖКУ любые программы повышения энергоэффективности становятся долгоокупаемыми (в экономически развитых странах их окупаемость составляет 3–7 лет, в нашей — 20–25 лет).

5. Диспаритет цен в жилищно-коммунальной сфере, который искусственно поддерживается государством, провоцирует разработку и реализацию неэффективных для страны стратегий развития бизнеса в этой сфере, организации систем теплообеспечения, развития жилищного строительства и т. д., что отрицательно сказывается на макроэкономических показателях.

6. Существующая система государственной поддержки предприятий ЖКХ (дотирование стоимости природного газа, возмещение разницы в тарифах, “точечные вливания” в отдельные предприятия отрасли, списание долгов) является антиинфляционной, она создает благоприятные условия только для тех, кого вполне устраивает сложившаяся ситуация. До настоящего времени в Украине в целом и в ЖКХ в частности не определены приоритеты, критерии и механизмы предоставления бюджетной поддержки в долгосрочной перспективе, что приводит к неэффективному использованию государственных денежных средств.

7. Налоговая политика носит преимущественно фискальный характер и не содержит реальных стимулов для предприятий, которые вкладывают средства в модернизацию.

8. Неэффективная тарифная политика и отсутствие механизмов финансового участия государства (муниципалитетов) в проектах государственно-частного партнерства остаются основными преградами привлечения частного бизнеса к модернизации систем жизнеобеспечения.

Таким образом, можно сделать вывод, что вопросы тарифной политики и совершенствования государственной поддержки в сфере ЖКХ без преувеличения являются критическими на современном этапе развития Украины и кроме ЖКХ затрагивают многие смежные сферы. По нашему убеждению, проблемы с тарифообразованием на ЖКУ невозможно решить только косметическими изменениями в действующем законодательстве и постепенным повышением тарифов на соответствующие товары (услуги). Необходимо провести комплексные системные преобразования, в частности, разработать и использовать новые подходы к организации рынков жилищно-коммунальной сферы, в том числе к формированию тарифов.

Отметим, что подходы к формированию тарифов на ЖКУ зависят от того, относится ли та или иная услуга к сфере естественных монополий, предоставляется ли она на конкурентном рынке. В последнем случае излишнее регулирование только препятствует развитию рыночных отношений и не идет на пользу потребителю в вопросах оптимизации качества и стоимости услуг, которые он получает. В случае рынка естественной монополии следует использовать средства и механизмы государственного регулирования тарифов, которые обычно применяются для таких рынков.

В идеале структурированный тариф на товар (услугу), который относится к сфере естественной монополии, должен:

- в полном объеме покрывать текущие расходы субъекта естественной монополии, если они обоснованы;
- включать расходы на замену оборудования (модернизацию) и возврат инвестиций;
- стимулировать субъекта естественной монополии и потребителей уменьшать расходы и экономить энергию;
- быть прозрачным и понятным: четко показывать клиентам, за что они несут ответственность и как могут влиять на конечную стоимость услуг оплаченными счетами;
- защищать потребителя от необоснованно высоких цен.

Чаще всего сложно обеспечить соответствие одновременно всем этим критериям. Поэтому разработка тарифной политики должна основываться на приоритетности разных политических целей и отображать общую политику Правительства в сфере ЖКХ.

По нашему мнению, рассматривая вопрос повышения тарифов на ЖКУ и реакцию на него потребителя, и в первую очередь населения, следует учитывать такие моменты. Во-первых, потребитель ждет от государства обеспечения надежных и качественных ЖКУ, а уже, во-вторых, — их приемлемой стоимости. Он вряд ли согласится на уменьшение стоимости за счет ухудшения качества услуги и ослабления надежности ее предоставления. Безусловно, стоимость ЖКУ должна устраивать потребителей за счет как доступной для них цены, так и предоставления государственной поддержки малообеспеченным.

Таким образом, предлагаем следующие первоочередные шаги по совершенствованию тарифной политики в сфере ЖКХ.

1. Разработать концептуальную модель организации рынков в жилищно-коммунальной сфере на основе принципов и подходов, введенных на рынках электроэнергии и природного газа.

2. Одобрить единственно кодифицированный акт с рабочим названием “Жилищно-коммунальный кодекс”, который бы комплексно регулировал вопрос функционирования рынков жилищно-коммунальной сферы (цель — обеспечить единую унифицированную терминологию относительно товаров, видов деятельности, услуг и субъектов рынка; согласовать их права и обязанности; уточнить полномочия органов исполнительной власти, местного самоуправления и национальных комиссий, осуществляющих государственное регулирование в этой сфере; убрать из законодательных документов конфликтующие и несогласованные положения; ввести единые подходы к стимулированию энергосбережения, принципы установления цен (тарифов), средства и критерии применения государственной поддержки и т. д.). Привести нормативно-правовую базу низшего уровня в соответствие с принятым кодексом (до момента вступления его в силу), провести разъяснительную работу с субъектами рынка и населением.

Пересмотру и кодификации будут подлежать Законы Украины “О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг”, “О жилищно-коммунальных услугах” (нуждается в принятии в новой редакции), “О местном самоуправлении”, “О теплоснабжении” (нуждается в существенном пересмотре, возможно, даже в принятии в новой редакции), “О питьевой воде и питьевом водоснабжении” (нужно принять в новой редакции под названием “О питьевой воде, централизованном водоснабжении и водоотведении” или принять новый закон “О централизованном водоснабжении и водоотведении”).

По нашему мнению, при разработке единого нормативного акта, который будет регулировать деятельность в жилищно-коммунальной сфере, необходимо решить следующие вопросы:

– обеспечить единую унифицированную терминологию относительно товаров (услуг), которые производятся (предоставляются) субъектами хозяйствования на рынках централизованного тепло-, водоснабжения и водоотведения, в сфере обслуживания жилья и обращения с бытовыми отходами;

– ввести новую классификацию ЖКУ по их функциональному назначению, ограничившись централизованной транспортировкой и поставкой тепловой энергии, централизованным водоснабжением и водоотведением. Одновременно пересмотреть перечень услуг по обслуживанию жилья и управлению жилищным фондом;

– уточнить классификацию ЖКУ в зависимости от установления на них тарифов, в частности, определить, какие услуги относятся ко второй и третьей группам* и каковы принципы установления тарифов по ним, а также в соответствии с какими критериями отдельные услуги должны включаться во вторую и третью группы;

– пересмотреть полномочия органов исполнительной власти, местного самоуправления и Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, касающиеся разработки методик (порядков, методологий) формирования тарифов и установления (утверждения) тарифов на отдельные виды товаров (услуг), производимых (предоставляемых) в сфере ЖКХ; решить существующие конфликты между сферами полномочий этих субъектов;

– установить единые условия обязательного возмещения разницы в тарифах тем органом, который принял экономически необоснованный тариф (это положение в разных вариациях содержится в Законах Украины “О ценах и ценообразовании”, “О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг”, “О жилищно-коммунальных услугах”, “О теплоснабжении”, “О питьевой воде и питьевом водоснабжении”), а также на законодательном уровне детально прописать процедуру признания тарифа экономически необоснованным и порядок компенсации разницы в тарифах органом, который утвердил экономически необоснованный тариф. Отсутствие указанных процедур делает это положение декларативным, “мертвым”;

– объединить в одном законодательном акте права и обязанности субъектов хозяйствования и потребителей на разных рынках в сфере ЖКУ;

– выработать единый подход в сфере ЖКУ к средствам и механизмам стимулирования энергосбережения. Сегодня разными законами, регулирующими деятельность в этой сфере, установлены разные подходы к такому стимулированию.

3. Определиться с экономически обоснованными ценами на природный газ для всех категорий потребителей с учетом его себестоимости и подачи к соответствующим потребителям.

4. Разработать модель поддержки социально необеспеченных слоев населения и предприятий ЖКХ в условиях перехода к экономически обоснованным тарифам. Социальная поддержка населения должна быть адресной, фиксированной, простой в администрировании и мотивировать население экономить энергетические и другие ресурсы. Предприятия ЖКХ должны поддерживаться за счет той части денежных средств государственного бюджета, которые будут сэкономлены за счет пере-

* В соответствии с Законом Украины “О жилищно-коммунальных услугах” от 24.06.2004 г. № 1875-IV.

хода к реальным тарифам на природный газ, предоставляться на определенный период (3–5 лет) и исключительно на условиях реализации соответствующими предприятиями программ по энергоэффективности.

5. Разработать новые методики расчета и порядок утверждения тарифов на ЖКУ.

По этому поводу следует отметить, что в Украине сегодня используется тарифная методология “расходы плюс”, которая многими экспертами считается неэффективной. Поэтому утвержденной Президентом Украины Программой экономических реформ [3] предусмотрено ввести стимулирующие методы тарифного регулирования, наиболее эффективными среди которых считаются методы “предельных тарифов” и “долгосрочных концессионных соглашений”. По нашему мнению, переход к стимулирующему тарифному регулированию должен происходить только после реализации четырех очерченных шагов.

Говорить о применении в Украине той или иной тарифной методологии при условии, когда не решены принципиальные вопросы терминологического характера и четко не определены полномочия органов исполнительной власти, местного самоуправления и Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, еще слишком рано. Для того чтобы устанавливать экономически обоснованные тарифы, необходимо ответить на следующие вопросы: на какие товары (услуги) мы их устанавливаем; какие из этих товаров (услуг) относятся к естественной монополии, какие – к смежным рынкам, а какие – к конкурентным; какие обязанности у исполнителя той или иной услуги (например, может ли исполнитель услуги по централизованному водоснабжению, который предоставляет ее отдельной квартире, не брать на себя обслуживание внутридомовых сетей, как это предусмотрено действующим законодательством, и т. п.)?

К сожалению, ответов на эти и подобные вопросы действующее законодательство не содержит. При таких условиях даже “простая”, с точки зрения некоторых экспертов, методология формирования тарифов “расходы плюс” не работает и не может работать. Что говорить о введении стимулирующего тарифного регулирования!

Наше мнение полностью подтверждает и мировой опыт. На рынках со слабо развитым регулированием и низкой квалификацией регуляторов и субъектов рынка введение методологии предельных тарифов и других новейших методологий является неэффективным для рынка в целом. Этот опыт доказывает, что при выборе того или иного способа (метода) тарифного регулирования в первую очередь следует оценить трудоемкость его введения с точки зрения возможностей субъектов рынка, а также потенциальные изменения в их поведении, вызванные его использованием. Сложность инструментов регулирования должна соответствовать уровню развития институциональной среды, а также квалификации и знаниям субъектов рынка.

В то же время, по нашему мнению, целесообразно предусмотреть введение новых технологически сложных методологий формирования тарифов для компаний, которые осуществляют проекты модернизации в рамках реализации концессионных соглашений или с использованием других механизмов государственно-частного партнерства. Во-первых, в этом случае государство имеет дело с квалифицированным субъектом рынка; во-вторых, такой тариф формируется исходя из необходимости реализовать программу модернизации, закрепленную концессионным договором; в-третьих, подобный подход позволяет проанализировать использова-

ние новейших тарифных методологий, а уже затем рекомендовать их для страны в целом.

6. Разработать и ввести План перехода к экономически обоснованным тарифам в сфере ЖКХ и критерии (показатели), достигнув которых можно переходить к следующему этапу. При этом экономически обоснованные тарифы должны строиться на соответствующих нормативах расходования трудовых, материальных, энергетических ресурсов и включать инвестиционную составляющую.

Учитывая высокую социальную остроту этого вопроса, предлагаем отработать данную модель на пилотном проекте в одной из областей Украины, провести широкое общественное обсуждение полученных результатов и уже затем обеспечить ее введение в стране в целом.

Список использованной литературы

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.minregion.gov.ua>.
2. Інформаційна довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за грудень та 2011 рік. — Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=216923&cat_id=35081.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

References

1. *Ministerstvo regionalnogo rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnogo gospodarstva Ukrainy* [Ministry of Regional Development, Building, and Housing and Communal Sector of Ukraine], available at: <http://www.minregion.gov.ua> [in Ukrainian].
2. *Informatsiina dovidka pro osnovni pokaznyky rozvytku galuzei palyvno-energetychnogo kompleksu Ukrainy za gruden ta 2011 rik* [Informational report on main indicators of the development of branches of Ukraine's fuel-power complex for December and 2011]. *Ministerstvo enerhetyky ta vugilnoi promyslovosti Ukrainy* [Ministry of Power Engineering and Coal Industry of Ukraine], available at: http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=216923&cat_id=35081 [in Ukrainian].
3. *Zamozhne suspilstvo, konkurentnospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava* [Wealthy society, competitive economy, efficient state]. *Programa ekonomichnykh reform na 2010–2014 roky* [Program of economic reforms in 2010–2014], available at: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 20 августа 2012 г.
