

УДК 342.951

**Д. А. Лісовська**

аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

## СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ТАРИФІВ НА ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

*Стаття присвячена аналізу формування та встановлення тарифів на теплопостачання. Висвітлено необхідність правового аналізу процесу формування тарифу та вдосконалення правового підґрунтя його встановлення. Досліджено повноваження органів місцевого самоврядування та Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення тарифів на теплопостачання. У межах нормативно-правової бази проведено аналіз функцій суб'єктів формування та встановлення тарифів. Запропоновано шляхи вдосконалення та впорядкування правових відносин у галузі теплопостачання.*

**Ключові слова:** суб'єкти формування тарифів, економічно обґрунтований тариф, теплопостачання, повноваження органів місцевого самоврядування, повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг, кінцевий споживач.

**Постановка проблеми.** У період реформування галузі теплопостачання надзвичайно важливим є проведення комплексного дослідження засобів і механізмів тарифної методології й оцінка чинного законодавства України щодо його відповідності принципам економічного розвитку. Не вирішеною на законодавчому рівні залишається проблема щодо впорядкування функцій формування та затвердження тарифів у галузі теплопостачання, а саме: відсутність відповідальності за економічні результати затвердження економічно необґрунтованих тарифів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які займаються вивченням та економіко-правовим аналізом проблем галузі теплопостачання, слід відзначити таких: В. Полуянов, В. Інякін, Л. Кравцова, І. Запатріна, А. Вігрінський, В. Сергієнко, Н. Рапава, О. Поважний, О. Попов, І. Башмакова, Я. Швець, О. Щербина. Також заслуговують на увагу роботи відомих вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, І. Бородіна, Д. Лученка, О. Миколенка та багатьох інших.

**Мета статті** – здійснити правовий аналіз формування та встановлення тарифів на теплопостачання різними суб'єктами, розглянути та проаналізувати тарифну методологію, яка застосовується сьогодні в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення населення країни тепловою енергією – одна

з важливих складових частин діяльності як центральних, так і місцевих органів влади. Якісне та доступне теплопостачання свідчить про гідну якість життя людини та соціально-економічну стабільність суспільства. Проте галузь теплопостачання та сфера споживання теплової енергії України сьогодні перебуває в кризовому стані, що негативно впливає на рівень енергетичної й національної безпеки країни в цілому.

Серед головних факторів, які впливають на ситуацію, що склалася, є насамперед незадовільний технічний стан об'єктів теплової галузі, надмірні втрати тепла під час виробництва, транспортування й споживання. Чинне законодавство та діюча система ціноутворення не стимулюють широкого впровадження заходів підвищення енергоефективності, якості теплоносія та зниження тарифів у цій галузі. У результаті якість забезпечення тепловою енергією є наднизькою. Тому нині назріла нагальна необхідність проведення кардинальних реформ у сфері теплозабезпечення, зокрема організації виробництва, транспортування, постачання теплової енергії й формування відповідних тарифів у цій галузі.

Чинним законодавством України визначено, що виробництво теплової енергії, транспортування її магістральними й місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії належить до виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню [1].

Відповідно до статті 31 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг, до складу яких входять послуги з постачання теплової енергії, самостійно. Формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється з урахуванням витрат за кожним видом ліцензованої діяльності, облік яких ведеться ліцензіатом окремо, в установленому законодавством порядку [6, ст. 5, 6]. Сформований тариф ліцензіати подають органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Повноваження щодо встановлення тарифів на постачання теплової енергії розподілені між Національною комісією, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Згідно з чинним законодавством НКРЕКП – це постійно діючий незалежний державний колегіальний орган, підпорядкований Президенту України й підзвітний Верховній Раді України, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [2].

У сфері теплопостачання повноваження НКРЕКП поширюються на діяльність із виробництва теплової енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсязі понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності. Відповідно до ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії обсяги постачання теплової енергії для потреб споживачів повинні перевищувати 18 тисяч Гкал на рік [7].

Мета й основні завдання НКРЕКП – здійснення державного регулювання для досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави.

Державне регулювання НКРЕКП здійснюється шляхом:

- нормативно-правового регулювання, коли відповідні повноваження надані законом;
- ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;

- формування цінової й тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг і реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані законом;

- державного контролю та застосування заходів впливу.

Основними завданнями НКРЕКП є:

- забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг;

- сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників і забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів;

- забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами;

- реалізація цінової й тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг;

- сприяння впровадженню заходів з енергоефективності, збільшення частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захист навколишнього природного середовища;

- створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг;

- сприяння розвитку конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг [2, ст. 3].

Отже, НКРЕКП як державний орган наділено повноваженнями щодо забезпечення контролю, сприяння розвитку, здійснення ліцензування та встановлення тарифів (ліцензіатам НКРЕКП) у галузі теплопостачання. Проте за необґрунтоване застосування тарифів на виробництво теплової енергії та її транспортування чи постачання відповідальність згідно з чинним законодавством покладено виключно на суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво, транспортування, постачання теплової енергії [3, ст. 31]. Беручи до уваги, що повноваження НКРЕКП поширюються на встановлення тарифів, пропонуємо в чинному законодавстві передбачити відповідальність НКРЕКП за затвердження та застосування необґрунтованих тарифів.

Також слід зауважити, що кінцевому споживачеві вкрай важко перевірити економічну обґрунтованість тарифів і довести порушення й зловживання виконавців/виробників щодо фак-

тичних температурних і якісних показників відпуску теплоносія, утрат теплоносія під час транспортування та фактичних затрат виконавців під час здійснення централізованого теплопостачання, тому що виробництво, транспортування та постачання теплової енергії здійснюється, як правило, суб'єктом господарювання, який посідає монополіне становище й одноосібно здійснює всі три види діяльності (виробництво, транспортування, постачання). Для покращення цієї ситуації потрібно створити нормативно-правову базу, яка б сприяла доступу незалежних виробників до наявних теплових мереж, тобто юридично розділити теплопостачальні компанії принаймні на три незалежні компанії. Одна займатиметься виробництвом теплової енергії, друга – її транспортуванням, а третя – постачанням теплової енергії кінцевому споживачеві. Таке відокремлення сприятиме полегшенню доступу незалежних суб'єктів господарювання до теплових мереж і розвитку здорової конкуренції в галузі теплопостачання [10].

Чинним законодавством України визначено, що до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій під час регулювання діяльності у сфері теплопостачання належить:

- ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що не перевищують рівень, який установлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами). Відповідно до ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії обсяги постачання теплової енергії для потреб споживачів не повинні перевищувати 18тисяч Гкал на рік [7];

- здійснення відповідно до своєї компетенції контролю за додержанням ліцензійних умов [3, ст. 16-1].

Слід зазначити, що тариф на постачання теплової енергії, розрахований суб'єктами господарювання, які не є ліцензіатами НКРЕКП, значно вищий за тариф ліцензіатів НКРЕКП. Тому на практиці, як правило, суб'єкти господарювання, що здійснюють постачання теплової енергії для розрахунків із кінцевими споживачами, застосовують тариф, розрахований НКРЕКП, що призводить до економічної збитковості та відмови суб'єктів господарювання здійснювати

постачання теплової енергії на користь суб'єктів господарювання, які займають монополіне становище й одноосібно здійснюють виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, що призводить до погіршення конкурентних умов на ринку теплової енергії та до зниження ефективного функціонування галузі в цілому.

На формування та встановлення тарифів на теплову енергію також суттєво впливають органи місцевого самоврядування, до компетенції яких належить:

- регулювання діяльності суб'єктів відносин у сфері теплопостачання в межах, віднесених до відання відповідних рад;

- затвердження місцевих програм розвитку у сфері теплопостачання, участь у розробленні та впровадженні державних і регіональних програм у цій сфері;

- затвердження з урахуванням вимог законодавства у сфері теплопостачання проєктів містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, схем теплопостачання й іншої містобудівної документації;

- здійснення контролю за забезпеченням споживачів тепловою енергією відповідно до нормативних вимог;

- погодження на розміщення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці нових або на реконструкцію діючих об'єктів теплопостачання та сприяння розвитку систем теплопостачання на відповідній території;

- установа для відповідної територіальної громади в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на теплову енергію, які надаються підприємствами й організаціями комунальної власності;

- погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів теплопостачання, що перебувають у комунальній власності;

- сприяння провадженню інвестиційної діяльності у сфері теплопостачання [3, ст. 13]. Також до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, унесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням [4, ст. 27]. Це безпосередньо пов'язано з формуванням підприємством річного плану виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, погодженого та затвердженого органами місцевого самоврядування. Незважаючи на повноваження, якими нині наділені орга-

ни місцевого самоврядування, на практиці їхній вплив на тариф досить формальний. Вплинути на розмір тарифу, затвердженого НКРЕКП, органи місцевого самоврядування не в змозі. Прикладом є накладання мораторію на підвищення тарифу на тепlopостачання, що жодним чином не впливає на розмір суми за послуги тепlopостачання, які здійснюють суб'єкти господарювання, що займають монополієне становище.

Однак ситуація може докорінно змінитися з унесенням змін до Закону України «Про тепlopостачання» і прийняттям нових ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сферах тепlopостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, в яких запропоновано частину повноважень НКРЕКП передати органам місцевого самоврядування, зокрема встановлення тарифів на теплову енергію, *на виробництво теплової енергії, що виробляється на установках із використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії*, а місцевим адміністраціям – повноваження щодо ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії, зокрема й на виробництво *теплової енергії з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії*. Такі зміни значно розширяють повноваження органів місцевого самоврядування в галузі тепlopостачання, проте слід зауважити, що експертами в галузі юриспруденції виявлені певні неузгодженості норм і положень у проектах цих документів. Така недосконалість може призвести до того, що певні норми матимуть лише формальний характер із дня їх прийняття та ніяк не вплинуть на реформи в галузі тепlopостачання [11].

Таким чином, незважаючи на численні законодавчі акти та тривалий період реформування сфери тепlopостачання, нинішній стан систем тепlopостачання не відповідає сучасним вимогам енергоефективності, якості й економічно обґрунтованої вартості послуг у цій галузі, що спричиняє негативні наслідки як для окремої людини, так і для країни в цілому. З огляду на посилення соціальної напруженості в суспільстві через зростання тарифів при незадовільній якості тепlopостачання слід визнати, що проблема формування та встановлення тарифів на тепlopостачання набуває все більшої актуальності.

**Висновки і пропозиції.** Отже, нині суб'єктами встановлення тарифів на тепlopостачання є НКРЕКП, яка встановлює тарифи на теплову енергію, послуги із централізованого опалення

й постачання гарячої води для суб'єктів природних монополій, якщо суб'єкт господарювання здійснює діяльність із виробництва, транспортування, постачання теплової енергії в обсягах, що перевищують рівень, визначений ліцензійними умовами; органи місцевого самоврядування, які встановлюють тарифи на теплову енергію, що не підпадають під державне регулювання НКРЕКП [7].

Зазначимо, що наразі теплову енергію в Україні виробляють переважно підприємства-монополісти, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП, а отже, встановлення тарифу належить до повноважень НКРЕКП. За таких умов органам місцевого самоврядування вкрай важко впливати на розмір тарифів на тепlopостачання.

Монополії, незалежно від того, перебувають вони в приватній чи державній власності, однаково безвідповідальні перед споживачами, оскільки не мають конкурентів у встановленні стандартів ефективності та покращенні функціонування. Тому для розвитку галузі необхідно створювати конкурентний ринок, а державні комісії повинні контролювати економічну обґрунтованість тарифу та нести відповідальність за встановлений тариф. Висока соціально-економічна значимість проблеми якісного тепlopостачання в Україні зумовлює необхідність подальших досліджень і вирішення комплексу взаємопов'язаних проблем техніко-технологічного та нормативно-правового характеру з метою підвищення ефективності функціонування ринку теплової енергії та створення здорової конкуренції в цій галузі.

#### Список використаної літератури:

1. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про тепlopостачання : Закон України від 02.06.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

6. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
7. Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 10.08.2012 р. № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http:// zakon.rada.gov.ua>.
8. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10.09.2014 р. №715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http:// zakon.rada.gov.ua>.
9. Процедура встановлення тарифів на тепло-ву енергію, її виробництво, транспортування, постачання : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 31.03.2016 р. №528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Аналіз тарифоутворення у секторі централізованого тепlopостачання країн Європейського союзу // Біоенергетична асоціація України. – 2016. – № 14. – С. 33–37.
11. Місцевим владам можуть дозволити затверджувати тарифи на тепло [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// nikorupciji.org](http://nikorupciji.org).

### **Лисовская Д. А. Субъекты формирования и установления тарифов на теплоснабжение**

*Статья посвящена анализу формирования и установления тарифов на теплоснабжение. Отражена необходимость правового анализа процесса формирования тарифа и совершенствование правовой основы при его установлении. Исследованы полномочия органов местного самоуправления и Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг, относительно установления тарифов на теплоснабжение. В рамках нормативно-правовой базы осуществлен анализ функций субъектов формирования и установления тарифов. Предложены пути совершенствования и упорядочения правовых отношений в области теплоснабжения.*

**Ключевые слова:** субъекты формирования тарифов, экономически обоснованный тариф, теплоснабжение, полномочия органов местного самоуправления, полномочия Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сферах энергетики и коммунальных услуг, конечный потребитель.

### **Lisovskya D. A. Actors of formation and establishment of the heat supply tariffs**

*The article is devoted to analyze the formation and establishment of the heat supply's tariffs. The legal analysis' necessity of tariffs' formation process and the legal base improvement during their establishment are determined. The local self-government bodies' authority and the National Commission on State Regulation in the Energy and Utility Services are researched. The actors' functions of the formation and establishment of tariffs are analyzed as part of the legal framework. The ways of improvement and normalization of legal relations in the sphere of heat supply are proposed.*

**Key words:** actors of tariffs' formation, economically justified tariffs, heat supply, local self-government bodies' authority, authority of National Commission on State Regulation in the Energy and Utility Services, final consumer.