

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.871

**Т.О. Безземельна**

кандидат економічних наук, доцент

**О.В. Заїка**

кандидат наук з державного управління

**О.С. Гавриш**

головний спеціаліст відділу з питань ціноутворення

Управління інвестиційної політики головного економічного управління Запорізької області

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

*У статті визначено проблеми і недоліки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги та запропоновано заходи удосконалення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ.*

**Ключові слова:** житлово-комунальні послуги, ціноутворення, тарифи, державне регулювання цін і тарифів, органи місцевого самоврядування, галузь житлово-комунального господарства.

### I. Вступ

На ціноутворення житлово-комунальних послуг впливають такі їх властивості, як незамінність та доступність. Тобто споживачі не можуть замінити або значно скоротити споживання послуг чи відмовитися від них у зв'язку з підвищенням тарифів. Споживачам не можна обмежити доступ до споживання послуги в часі, оскільки це є соціальною дискримінацією, що суперечить задекларованій у Конституції України [1] соціальній спрямованості економічної політики держави. Тому ціни на житлово-комунальні послуги не можуть бути інструментом регулювання попиту та пропозиції.

Чинна система ціноутворення не стимулює до збереження ресурсів ні підприємства ЖКГ, ні споживачів. Тарифи мають витратний характер, бо їх рівень встановлюється, виходячи з фактичних витрат на виробництво послуг. У більшості випадків при встановленні тарифів не передбачається можливість подальшого розвитку підприємств. Наявні значна диференціація тарифів залежно від місцевих умов, яка не завжди економічно обґрунтована, непропорційне завищення або заниження тарифів на окремі види послуг. Широко використовується перехресне субсидування населення за рахунок встановлення завищених тарифів для підприємств і організацій.

Метою статті є оцінка організаційного і методичного забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ та розробка пропозицій щодо його удосконалення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

– проаналізувати організаційне і методичне забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ;  
– визначити проблеми і недоліки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;  
– запропонувати заходи удосконалення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ.

### II. Постановка завдання

Метою статті є оцінка організаційного і методичного забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ та розробка пропозицій щодо його удосконалення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати організаційне і методичне забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ;
- визначити проблеми і недоліки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;
- запропонувати заходи удосконалення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ.

### III. Результати

Законом України “Про житлово-комунальні послуги” [2] визначено, що виконавці (виробники) здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Державну цінову політику відповідно до повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3, ст. 28], здійснює департамент економічного розвитку Запорізької міської ради. Департамент здійснює перегляд тарифів, що встановлює виконавчий комітет Запорізької міської ради. Це тарифи на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги. На основі уже затверджених Національною комісією складових тарифу встановлюються тарифи на послуги з централізованого опалення та гарячого водопостачання.

Законом України “Про житлово-комунальні послуги” [2, ст. 31] визначено, що органи місцевого самоврядування затверджують тарифи у розмірі економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво. У разі затвердження цін і тарифів нижче від економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво орган, який їх затвердив, зобов'язаний компенсувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям (виробникам) різницю між затвердженим розміром цін та економічно обґрунтованими витратами на виробництво послуг.

Регулювання тарифів на електроенергію та природний газ (формування, встановлення) належить до повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики України (НКРЕ) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 [4].

На сьогодні для більшості мешканців та споживачів житлово-комунальних послуг м. Запоріжжя послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів надаються підприємствами-монополістами, зокрема:

- концерн “Міські теплові мережі” – тарифи на послуги з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води;
- комунальне підприємство “Водоканал” – тарифи на послуги з водопостачання та водовідведення;

- комунальні підприємства “Виробниче ремонтно-експлуатаційне житлове об'єднання № 1-11,13”, “Ремонтно-експлуатаційне підприємство по обслуговуванню гуртожитків” – тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій;

- ТОВ “Ремондіс-Запоріжжя” – тарифи на послуги з вивезення побутових відходів.

Згідно із Законом України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” [5], повноваження щодо встановлення тарифів на теплову енергію концерну “Міські теплові мережі” належать Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (державному регулятору).

Чинні тарифи на послуги із централізованого опалення та підігріву питної води для населення м. Запоріжжя встановлено рішенням виконавчого комітету міської ради від 31.01.2011 р. № 39 [6]. Тарифи розраховано в межах витрат, які враховано державним регулятором при затвердженні тарифів на теплову енергію згідно з постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 14.12.2010 р. № 1816 (м. Запоріжжя) [7].

Відповідно до вимог чинного законодавства, для підприємств теплоенергетики обов'язкове застосування двоставкових тарифів на теплову енергію та послуги з централізованого опалення. У структурі тарифів на теплову енергію понад 70,0% становить вартість природного газу та електроенергії.

Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення для споживачів м. Запоріжжя визначаються відповідно до Методики, розробленої на виконання вимог Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і комунальним підприємством “Водоканал” м. Запоріжжя. Методика затверджена рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28.02.2002 р. № 67 і, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2007 р. № 1398 [8], діє до закінчення дії Кредитної угоди. Методика містить основні принципи розрахунку і встановлення економічно обґрунтованих тарифів. Відповідно до Методики, тарифи на послуги водопостачання та водовідведення у м. Запоріжжі переглядаються двічі на рік і застосовуються на період з 1 січня до 30 травня і з 1 липня до 31 грудня кожного календарного року.

Така схема дає змогу уникнути різкого підвищення цін на водопостачання та водовідведення у декілька разів та дає КП “Водоканал” можливість отримувати надходження, достатні для покриття експлуатаційних витрат і витрат на технічне обслуговування, податкових зобов'язань, що підля-

гають сплаті, витрат на внесок у капітальні витрати та всіх інших планових капітальних витрат. Рівень тарифів на послуги з водопостачання залежить як від місця розташування міста, так і від обсягу витрат на підйом води, обраної технології її очищення, транспортування до споживачів за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільчих водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва. До того ж, один з найвпливовіших показників на рівень тарифів – це обсяги споживання послуг споживачами, тобто чим більші обсяги споживання послуг, тим нижчі тарифи, тому за рахунок цього показника у великих містах тарифи можуть бути нижчими.

У м. Запоріжжі для всіх категорій споживачів встановлено єдиний рівень тарифів на послуги водопостачання та водовідведення, тобто ліквідовано перехресне субсидування одних категорій споживачів за рахунок інших (населення за рахунок підприємств), що відповідає чинному законодавству України. По інших містах простежується значна розбіжність за рівнем тарифів по категоріям споживачів, тобто тарифне навантаження перепадає на інші категорії споживачів.

Тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для населення м. Запоріжжя затверджені рішенням виконавчого комітету міської ради від 28.08.2008 р. № 375 зі змінами [9]. Тарифи розраховано по кожному будинку окремо з урахуванням забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків та переліку послуг згідно з умовами договору. У зв'язку з підвищенням рівня мінімальної заробітної плати виконавчим комітетом міської ради було прийнято рішення від 30.06.2010 р. № 297 [10], згідно з яким до тарифів з 01.01.2010 р. було застосовано коефіцієнт 1,18.

Тарифи на житлово-комунальні послуги виконують соціальну функцію: наявність пільгових категорій населення (близько 25%), субсидії малозабезпеченим громадянам (їх отримують більше ніж 10% сімей у середньому), занижений рівень тарифів, який повинен покриватись державною дотацією – усе це передбачає покриття частини витрат підприємств ЖКГ із бюджету; оскільки фінансування з бюджету надходить не своєчасно і не в повному обсязі, підприємства ЖКГ фактично виконують функцію соціальних служб.

Підвищення тарифів для населення збільшує навантаження на бюджет, призводить до зростання заборгованості населення, проте, якщо не підвищувати тарифи, комунальним підприємствам як міста, так і галузі, та й житлово-комунальному господарству країни в цілому загрожує подальше

погіршення фінансового стану й, нарешті, стагнація.

У визначенні вартості більшості житлово-комунальних послуг потрібно перейти від безконтрольного витратного до регульованого витратного ціноутворення, а при формуванні тарифів мають бути дотримані, зокрема, такі важливі принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, як відповідність рівня цін розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво; відкритість, доступність та прозорість тарифів для споживачів та суспільства; відповідність оплати житлово-комунальних послуг їх наявності, кількості і якості [14, с. 138–139]. У тарифах практично не враховується якість житлово-комунальних послуг.

Недостатньо визначена методологія калькулювання витрат, високий рівень податків у складі тарифу, певні законодавчі перепони до запровадження прогресивних систем встановлення тарифів – ці питання будуть розглянуті при розкритті порядку встановлення тарифів.

Тарифи не покривають усіх витрат підприємств. Зокрема, рівень відшкодування населенням фактичної вартості послуг на базових підприємствах регіонів станом на 01.03.2012 р. становить від 47 до 87% (в окремих областях 100%) у підгалузях водопостачання й водовідведення, від 49 до 92% (в окремих областях 100%) у підгалузі тепlopостачання; квартирна плата (плата за утримання житла) відшкодовує витрати підприємств з обслуговування житла на 85%, а в окремих областях – на 100%.

У небажанні сьогодні більшості населення платити за комунальні послуги простежується переважно не низька платоспроможність населення, а відмова оплачувати не отримані в повному обсязі належної якості житлово-комунальні послуги, внаслідок чого у наближених до цієї діяльності структурах формуються тіньові доходи.

Установлений в Україні порядок формування і затвердження тарифів надає достатньо широкі повноваження монополістам у формуванні цін за відсутності прозорості, гласності, поінформованості щодо здійснення виробничої діяльності та виконання встановлених повноважень. З огляду на це в законодавстві разом із повноваженнями треба прописувати і міру відповідальності за недобросовісне виконання обов'язків, корупційні дії, використання службового становища для розподілу доходу на свою користь або взаємопов'язаних осіб [11].

Аналізуючи чинну систему ціноутворення, яка склалася на сьогодні в країні, вважаємо, що основними проблемами є такі:

- застосування методу формування тарифів на житлово-комунальні послуги,

- який не сприяє зацікавленості підприємств у економії матеріальних та енергоресурсів;
- непрозорість фінансової діяльності підприємств у цілому та процедури формування тарифів зокрема, в результаті чого вони отримують додаткові приховані прибутки;
  - недосконалість методичного забезпечення процесу розрахунку та перегляду тарифів;
  - зловживання підприємствами своїм монопольним становищем і гальмування розвитку конкуренції в галузі;
  - наявність великої кількості пільг для різних категорій споживачів, що призводить до погіршення фінансового стану підприємств галузі;
  - низька платоспроможність споживачів послуг, що спричиняє зростання дебіторської заборгованості підприємств [13].

Аналіз розвитку системи формування тарифів на житлово-комунальні послуги та її особливостей дає змогу визначити, що основними шляхами оптимізації цієї системи є запровадження прогресивних методик формування тарифів і дієвих механізмів коригування тарифів; диференціація тарифів (залежно від якості наданих послуг, часу року й доби, елітності та місцезнаходження будинку); вилучення соціальної функції тарифів на житлово-комунальні послуги; удосконалення нормативної бази формування тарифів.

Реалізація цих завдань передбачає такі напрями роботи:

- законодавчі і нормативні основи, що сприяють використанню ефективних економічних механізмів енергоресурсозбереження;
- технічне переозброєння інженерної інфраструктури (упровадження сучасних технологій і обладнання в галузі водопостачання та очищення води, водовідведення, опалення та вентиляції, теплопостачання, утилізації побутових відходів тощо);
- переведення джерел теплової та електричної енергії на паливо, виготовлене на основі місцевої сировини;
- оптимальне управління інвестиціями, формування цінової і тарифної політики з позицій обґрунтованого і поступового переходу галузі на самоокупність;
- підвищення ефективності управління ЖКГ та підготовка висококваліфікованих кадрів.

З метою поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення умов для здорової конкуренції необхідно забезпечити реалізацію таких заходів: приватизація окремих підприємств і вироб-

ництв; створення приватних підприємств; передача в оренду окремих основних і допоміжних підрозділів комунальних підприємств та об'єктів.

Підсумовуючи, зазначимо, що для розв'язання виявлених на сьогодні проблем ціноутворення на житлово-комунальні послуги необхідно здійснити такі заходи:

- запровадити метод визначення граничного рівня цін у практиці формування тарифів;
- вивести всі необґрунтовані та непродуктивні витрати зі складу тих, що входять у собівартість послуг;
- підвищити рівень прозорості процесу надання послуг, залучаючи споживачів до розв'язання проблем галузі та висвітлюючи результати діяльності підприємств через мережу Інтернет або місцеву пресу;
- створити спеціалізовані навчальні заклади для підготовки висококваліфікованих кадрів та здійснення наукових розробок із метою пошуку нових методів розв'язання проблем ЖКГ, а також удосконалення методичного забезпечення для розрахунку тарифів;
- удосконалити державне регулювання підприємств житлово-комунальної сфери шляхом передачі контрольних функцій галузевим органам і законодавчого розмежування їхніх повноважень;
- скасувати частину пільг для деяких категорій споживачів, посилити контроль за процедурою добору кандидатів-пільговиків.

#### IV. Висновки

1. Державну цінову політику в галузі ЖКГ здійснюють органи місцевого самоврядування, Національна комісія з державного регулювання у сфері комунальних послуг та Національна комісія з державного регулювання у сфері енергетики України. Послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів надаються підприємствами-монополістами. Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення для споживачів визначаються відповідно до Методики, розробленої на виконання вимог Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і комунальними підприємствами. Визначення вартості більшості житлово-комунальних послуг здійснюється методом безконтрольного витратного ціноутворення.

2. Основними проблемами чинної системи ціноутворення в сфері ЖКГ є: застосування методу формування тарифів, який не сприяє економії матеріальних та енергоресурсів; непрозорість фінансової діяльності підприємств у цілому та процедури форму-

вання тарифів зокрема; недосконалість методичного забезпечення процесу розрахунку та перегляду тарифів; зловживання підприємствами своїм монопольним становищем; наявність великої кількості пілг для різних категорій споживачів; низька платоспроможність споживачів послуг.

3. Для розв'язання виявлених проблем ціноутворення на житлово-комунальні послуги необхідно здійснити такі заходи: запровадити метод визначення граничного рівня цін у практиці формування тарифів; вивести всі необґрунтовані та непродуктивні витрати зі складу тих, що входять у собівартість послуг; підвищити рівень прозорості процесу надання послуг; створити спеціалізовані навчальні заклади для підготовки висококваліфікованих кадрів; удосконалити державне регулювання підприємств житлово-комунальної сфери шляхом передачі контрольних функцій галузевим органам; скасувати частину пілг для деяких категорій споживачів.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1307189311863941>.
2. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>.
5. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
6. Про встановлення тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та на послуги з централізованого опалення і підігріву питної води для населення, затвердження загальних вказівок до тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 31.01.2011 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=4669>.
7. Про затвердження тарифів на теплову енергію Концерну “Міські теплові мережі” (м. Запоріжжя) : Постанова Національної комісії регулювання електроенергетики від 14.12.2010 р. № 1816 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2010\\_12\\_14/an/8/GK21882.html#8](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_12_14/an/8/GK21882.html#8).
8. Деякі питання виконання Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і державним комунальним підприємством “Водоканал” м. Запоріжжя : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2007 р. № 1398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1398-2007-%D0%BF>.
9. Про затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій по житловому фонду комунальної власності м. Запоріжжя : рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28.08.2008 р. № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=2006>.
10. Про застосування коефіцієнту до тарифів на послугу з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій по житловому фонду комунальної власності м. Запоріжжя : рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 30.06.2010 р. № 297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=4215>.
11. Базиліюк А. Ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг [Електронний ресурс] / А. Базиліюк. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2007/7-8/200708.html>.
12. Гура Н.О. Система формування тарифів на житлово-комунальні послуги / Н.О. Гура // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 69–76.
13. Кириленко О. Особливості ціноутворення на послуги з водопостачання та водовідведення / О. Кириленко, В. Перевознюк // Вісник ТНЕУ. – 2010. – № 3. – С. 70–79.
14. Матейко С. Особливості та проблеми тарифної політики в комунальній сфері / С. Матейко // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2010. – Вип. 14–15. – С. 137–143.
15. Хом'як О.П. Тарифна політика: нагальна необхідність – як задовольнити житлово-комунальні потреби населення / О.П. Хом'як // Міське господарство України. – 2005. – № 3. – С. 2–9.

*Стаття надійшла до редакції 08.08.2012.*

**Безземельная Т.А., Заика Е.В., Гавриш Е.С. Государственное регулирование ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства**

*В статье выявлены проблемы и недостатки установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги и предложены меры совершенствования государственного регулирования ценообразования в отрасли ЖКХ.*

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальные услуги, ценообразование, тарифы, государственное регулирование цен и тарифов, органы местного самоуправления, отрасль жилищно-коммунального хозяйства.

**Bezzemelna T., Zayka O., Gavrish O. The state adjusting of pricing in the communal economy**

*In the article the problems and disadvantages of establishment of tariffs on communal services are certain. The measures of improvement of the state adjusting of pricing in communal economy are offered.*

**Key words:** communal services, pricing, tariffs, state adjusting of prices and tariffs, organs of local self-government, communal economy.