

**Запатріна І. В.,**

доктор економічних наук, заступник Міністра  
з питань житлово-комунального господарства України,

**Лебеда Т. Б.,**

кандидат економічних наук,  
начальник управління тарифної політики  
Міністерства з питань житлово-комунального господарства України

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ТАРИФОУТВОРЕННЯ У СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ КОМУНАЛЬНИХ СИСТЕМ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ**

*Розглянуто методологічні засади удосконалення тарифної політики у сфері водопостачання та водовідведення у процесі реформування житлово-комунального господарства України, які мають забезпечити інвестиційну привабливість підприємств галузі, стимулювати реалізацію ними енергозберігаючих заходів та застосування сучасних енергоефективних технологій. Висвітлено основні принципи тарифоутворення, визначено джерела фінансування інвестиційних програм підприємств водопостачання та водовідведення.*

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, тарифна політика, інвестиційна програма, комунальні послуги.

Сучасний стан житлово-комунального господарства характеризується надзвичайно низькою ефективністю функціонування комунальних підприємств, критичним станом основних виробничих фондів, ненадійністю та низькою якістю послуг і є істотним обмежуючим фактором розвитку суспільства та реальним соціальним викликом для держави. Однією з основних сфер, що вселяє занепокоєння, є водопостачання та водовідведення. Протягом останніх років спостерігається зменшення надійності та погіршення якості послуг з водопостачання і водовідведення, збільшення кількості аварійних ситуацій техногенного характеру, які стають вже звичними і навіть очікуваними. Такий стан справ негативно позначається на здоров'ї населення внаслідок використання неякісної питної води, зменшується тривалість життя тощо. До того ж держава вимушена щорічно витратити значні кошти на залагодження наслідків аварійних ситуацій замість того, щоб запобігти їм та підтримувати процеси модернізації комунальної інфраструктури.

Зважаючи на безперечне твердження про те, що вода є основою життя, забезпечення доступу до чистої питної води має бути одним з найважливіших пріоритетів будь-якого суспільства, а належне очищення стічних вод — основою збереження екології життєвого середовища, актуальним є питання формування системи фінансового забезпечення модернізації інфраструктури водопостачання та водовідведення шляхом удосконалення тарифної політики в цій сфері та системи бюджетної підтримки галузі.

Однією з головних цілей, сформульованих Організацією Об'єднаних Націй (ООН) у сфері розвитку тисячоліття, є скорочення до 2015 р. удвічі частки населення, що не має доступу до чистої безпечної питної води і основних санітарно-технічних засобів<sup>1</sup>. У Європейському регіоні Європейський офіс Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), Європейська економічна комісія ООН, Європейська комісія та інші організації підготували та узгодили міжнародний інструмент для розв'язання проблем здоров'я, зумовлених водним фактором – Протокол про воду і здоров'я (далі – Протокол) до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (Конвенція по воді, 1992 р.). Протокол був підписаний 36 країнами у 1999 р. і набув чинності 4 серпня 2005 р., коли його ратифікували 16 країн<sup>2</sup>. Україна підписала Протокол у 1999 р., а ратифікувала його у червні 2003 р.

Отже, Україна приєдналася до Протоколу і визнала, що вода має соціальну, економічну та екологічну цінність, а управління водою повинне здійснюватися у найприйнятніший та збалансований спосіб, який враховує такі цінності<sup>3</sup>.

Директивою Ради 98/83 ЄС від 03.10.1998 р. про якість питної води, призначеної для споживання людиною, передбачено обов'язок держав щодо інформування населення про якість води, яка використовується для пиття, потреб та вжиття заходів, необхідних для забезпечення людини якісною питною водою в обсягах, необхідних для її споживання. Зокрема, Директивою зазначено, що “держави-члени забезпечують заборону будь-якого постачання води, призначеної для споживання людиною, що становить потенційну загрозу людському здоров'ю, або її обмежене використання, або здійснення такої іншої діяльності, яка необхідна для захисту людського здоров'я”.

Тим часом досі проблеми надійного забезпечення населення чистою питною водою, належного очищення стоків та захисту довкілля залишаються в Україні надзвичайно актуальними. На сьогодні централізованим водопостачанням в Україні забезпечено лише 86,7 % селищ міського типу та 22,1 % сільських населених пунктів. Значна частка сільських населених пунктів споживає привізну питну воду, зокрема 1200 населених пунктів у Криму. У 98 населених пунктах вода подається за графіком, у 260 населених пунктах вода, що споживається населенням, не відповідає стандартам і постачається за тимчасовими дозволами.

Розвиток комунальних систем водопровідно-каналізаційного господарства (ВКГ) України, а також окремих підприємств ВКГ є вкрай нестабільним і неефективним, відзначається низкою серйозних проблем. Дебіторська заборгованість підприємств галузі на 01.08.2009 р. складає 2931,2 млн грн, кредиторська – 2708,4 млн грн. Рівень відшкодування затвердженими та-

---

<sup>1</sup> Цели развития тысячелетия ООН : официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/millenniumgoals/youth\\_version/](http://www.un.org/ru/millenniumgoals/youth_version/)

<sup>2</sup> Протокол про воду і здоров'я : Завдання та шляхи впровадження. – К.: Всеукраїнська екологічна громадська організація “МАМА-86”, 2009.

<sup>3</sup> Там само.

рифами фактичної собівартості послуг з водопостачання по базових підприємствах обласних центрів України для населення становить від 54 % (м. Севастополь) до 100 % (м. Запоріжжя, м. Львів), для комерційних споживачів — від 116,3 % (м. Івано-Франківськ) до 329,9 % (м. Харків); послуг з водовідведення: для населення — від 42,5 % (м. Полтава) до 100 % (м. Запоріжжя, м. Черкаси), для комерційних споживачів — від 101,1 % (м. Львів) до 377,6 % (м. Харків). Основні виробничі фонди більшості підприємств є застарілими як фізично, так і морально: в аварійному стані перебувають 62,2 % мереж, 25 % очисних споруд потребують відновлення. Загальний знос основних фондів у галузі становить 62 %. Це спричиняє низку негараздів, починаючи з численних аварійних ситуацій, значної кількості ремонтів, великих обсягів втрат і закінчуючи низькою якістю відповідних послуг. Така ситуація ще більше ускладнюється недостатньо ефективними протягом усього періоду незалежності діями держави з реформування галузі, неефективною тарифною політикою, що призвела до хронічної та постійно зростаючої збитковості підприємств ВКГ, погіршення стану комунальної інфраструктури.

Отже, нині головним завданням водопровідно-каналізаційного господарства є забезпечення реабілітації та модернізації основних виробничих фондів, упровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, розвиток сучасних форм управління, що неможливо без розбудови системи фінансового забезпечення. Відповідно, основною проблемою галузі є залучення достатніх обсягів інвестиційних коштів — власних, місцевих та державного бюджетів, коштів інвестора, запозичень.

На сьогодні, в умовах фінансово-економічної кризи і недостатньої спроможності державного та місцевих бюджетів, найбільш реальними джерелами фінансування витрат інвестиційного характеру є власні та залучені кошти, а отже, постає питання їх відшкодування за рахунок тарифу. Проте чинну нормативно-правову базу у сфері тарифоутворення на ринку комунальних послуг не можна визнати такою, що дає змогу провадити ефективну тарифну політику, створювати сприятливі умови для залучення інвестицій, стимулювати енергоефективність. Навпаки, вона обмежує можливість підприємств залучати інвестиції, не стимулює енергозбереження, що зводить нанівець усі зусилля, спрямовані на розвиток комунальних систем водопостачання та водовідведення.

Важливість розв'язання означених проблем підтверджується і новою редакцією Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009—2014 роки, затвердженою відповідним Законом України від 11.06.2009 р., де серед інших завдань реформування галузі визначаються такі: проведення взаємоузгодженої тарифної та інвестиційної політики; стимулювання інноваційної, інвестиційної та енергозберігаючої активності суб'єктів господарювання; підвищення енергоефективності галузі шляхом зменшення обсягів втрат паливно-енергетичних ресурсів, зниження енергоємності виробництва окремих видів продукції (послуг); розроблення прозорого механізму формування цін і тарифів на продукцію та послуги підприємств, що проводять діяльність у житлово-комунальній сфері.

Зважаючи на викладене, авторами дослідження поставлено завдання визначити основні принципи удосконалення тарифної політики у сфері водопостачання та водовідведення і розробити на цій основі нову методологію ціноутворення на відповідні послуги з метою удосконалення процесів державного регулювання на ринку комунальних послуг. Така методологія має забезпечити економічну обґрунтованість тарифів, стимулювання розвитку систем комунальної інфраструктури, упровадження енергозберігаючих технологій, сучасних форм та способів організації виробничого процесу, сучасного управління.

Аналіз чинного Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення (Порядок) довів, що його застосування призводить до виникнення низки критичних проблем у водопровідно-каналізаційній галузі, серед яких:

- застарілість та неефективність основних виробничих фондів;
- незабезпеченість відшкодування витрат тарифами;
- відсутність середньо- та довгострокового планування розвитку систем водопостачання та водовідведення;
- неможливість фінансування в належному обсязі інвестиційних витрат у середньо- та довгостроковому періоді.

Ці проблеми не дають змоги підприємствам ВКГ ефективно функціонувати та розвиватися. Особливо яскраво це видно на прикладі підприємств ВКГ, які залучають кошти міжнародних фінансових установ, зокрема Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку, на надзвичайно вигідних умовах. Незважаючи на це, їх робота залишається малоефективною.

З огляду на зазначене метою удосконалення чинного порядку формування тарифів на послуги з водопостачання та водовідведення має стати стимулювання розроблення та реалізації підприємствами ВКГ інвестиційних програм модернізації, розширення та підвищення ефективності основних виробничих фондів – на середньо- та довгострокову перспективу. При цьому важливо зауважити, що крім завдання стимулювання розробки програм модернізації новий Порядок повинен забезпечити впровадження у практику діяльності підприємств ВКГ процесу планування (технічного, економічного, фінансового) на середньо- та довгостроковий періоди.

Задля досягнення поставлених цілей, на нашу думку, доцільно умовно розділити діяльність підприємства на оперативну (річна виробнича програма) та стратегічну (програма розвитку систем централізованого водопостачання та водовідведення на середньо-, довгостроковий періоди). Остання за наявності відповідних ресурсів втілюється у конкретну інвестиційну програму, розроблювану підприємством на 3–5 років (або в кілька інвестиційних програм). У свою чергу стратегічна програма розвитку підприємства має базуватися на стратегічній програмі розвитку систем водопостачання та водовідведення відповідного населеного пункту, яка є складовою стратегічної програми розвитку регіону (населеного пункту) (рис. 1).

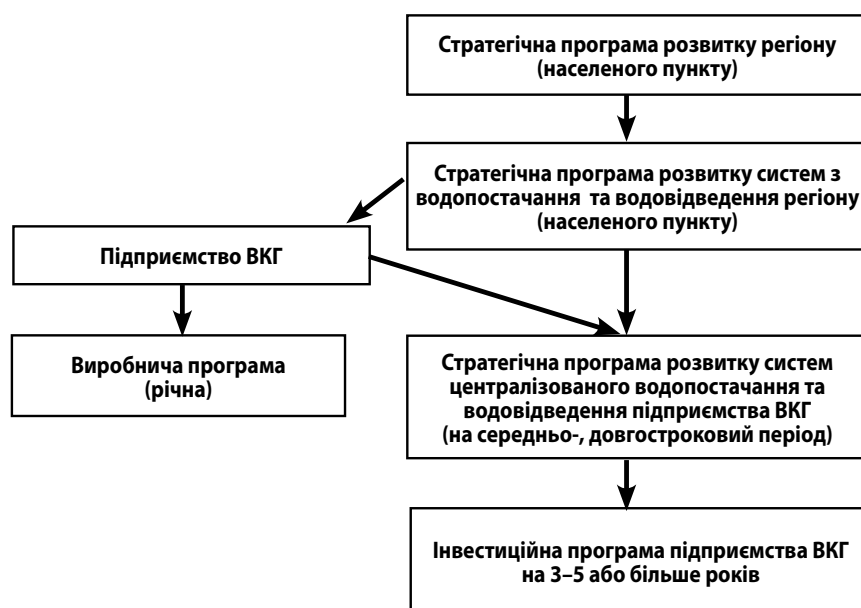


Рис. 1. Планування діяльності підприємства водно-каналізаційного господарства (виробнича програма та програма стратегічного розвитку)

Оскільки внаслідок децентралізації підприємств ВКГ, яка відбулася на початку 90-х років, більшість з них на сьогодні не має кваліфікованого персоналу з досвідом середньострокового планування діяльності, розробки бізнес-планів, інвестиційних проектів, застосування сучасних методів управління, то, на наш погляд, було б доцільно протягом певного часу дозволити їм застосовувати чинний Порядок та дати змогу поступово опанувати нові підходи до планування і управління підприємством, а також до формування тарифів. З огляду на це, удосконалюючи тарифну політику, пропонується передбачити можливість застосування двох підходів до формування тарифів, які будуть обиратися безпосередньо підприємствами ВКГ, а саме:

- для підприємств, які не планують реалізацію програм модернізації комунальної інфраструктури та, відповідно, не мають інвестиційної програми, затвердженої у порядку, визначеному законодавством, при формуванні тарифів не застосовуватимуться кардинальні зміни порівняно з чинним Порядком (для них тариф затверджуватиметься щорічно і коригуватиметься за спрощеною процедурою у разі зміни норм законодавства – мінімальної заробітної плати, цін на паливно-енергетичні ресурси, ставок податків, зборів);
- для підприємств, які планують модернізацію своєї інфраструктури та мають затверджену у порядку, визначеному законодавством, інвестиційну програму, при формуванні тарифів застосовуються додаткові стимулюючі заходи, а саме:
  - тариф затверджується на 3–5 років;

- тариф коригується за спрощеною процедурою у разі зміни цін на ресурси та зміни норм законодавства (мінімальної заробітної плати, цін на паливно-енергетичні ресурси, ставок податків, зборів);
- для збереження ефекту внаслідок упровадження енергозберігаючих заходів та отримання завдяки цьому додаткових джерел інвестиційних коштів (або коштів для розрахунку по інвестиційних кредитах) пропонується застосувати метод фіксації питомих витрат ресурсів у натуральному виразі на 3–5 років;
- як додаткове джерело для витрат інвестиційного характеру доцільно здійснювати нарахування амортизації за П(С)БО із забезпеченням спрямування надлишку (порівняно з амортизацією, нарахованою за податковим законодавством) амортизаційних коштів на витрати інвестиційного характеру.

Отже, за такого підходу підприємства ВКГ, які мають розроблену та затверджену інвестиційну програму розвитку систем водопостачання та водовідведення, отримують фінансову можливість її реалізувати.

На наш погляд, важливою умовою затвердження підприємству ВКГ інвестиційної програми та, відповідно, надання йому можливостей застосовувати другий підхід до формування тарифів, має бути 100-відсоткове відшкодування тарифом витрат з операційної діяльності, що відповідає вимогам ст. 31 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”.

Тобто формування тарифу здійснюватиметься окремо для виробничої (реалізації виробничої програми) й інвестиційної діяльності (реалізації інвестиційної програми) (рис. 2).

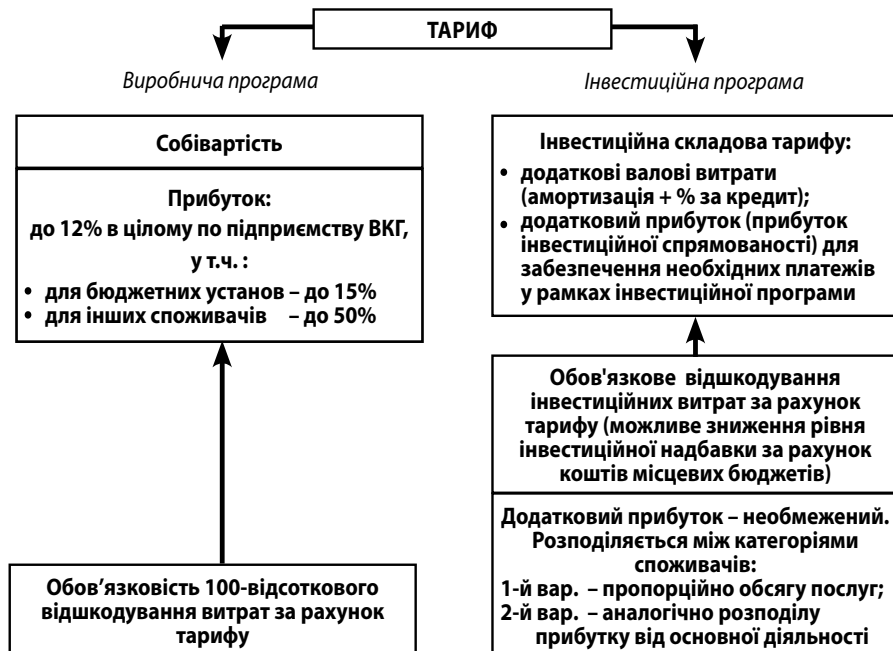


Рис. 2. Особливості формування тарифів підприємствами ВКГ

У межах виробничої програми визначається собівартість послуг окремо з водопостачання і водовідведення та прибуток. За чинним законодавством рентабельність виробництва по підприємству ВКГ в цілому розраховується у межах 12 %. Така рентабельність залишається для підприємств, які не реалізують інвестиційні програми.

Інвестиційна складова тарифу (інвестиційна надбавка) запроваджується для належної реалізації підприємством ВКГ інвестиційної програми і передбачає реальне збільшення тарифу для забезпечення відповідних потреб. Це – додаткові валові витрати (амортизація + відсоток за кредит) і додатковий прибуток (прибуток інвестиційної спрямованості) для забезпечення необхідних платежів у процесі реалізації інвестиційної програми. Наголошуємо, що новий підхід до формування тарифів, який передбачає запровадження інвестиційної складової, може застосовуватися лише за дотримання вимоги обов'язкового 100-відсоткового відшкодування виробничих витрат за рахунок тарифу. Можливим є зниження інвестиційної надбавки за рахунок коштів місцевого або державного бюджету (наприклад, субвенцій). На нашу думку, підтримка коштом державного бюджету реалізації інвестиційних проектів підприємствами ВКГ має здійснюватися лише за умов, якщо тарифом повністю відшкодовуються витрати на реалізацію виробничої програми. Інакше кошти державного бюджету використовуватимуться не на розвиток, а на відшкодування поточних витрат, що суперечить принципам стійкого розвитку, на яких заснована соціально-економічна політика цивілізованих країн світу.

Таким чином, підприємства ВКГ, які розробили і затвердили інвестиційну програму, мають такі джерела фінансових коштів для її реалізації: сума амортизації, нарахована згідно з П(С)БО; сума (у вартісній формі) ефекту, отриманого у процесі реалізації інвестиційної програми внаслідок застосування методу фіксації питомих витрат ресурсів на одиницю вироблених послуг (зазначимо, що підприємства, які не реалізують інвестиційної програми, також можуть використовувати ефект, отриманий внаслідок запровадження енергозберігаючих заходів, але лише протягом року з моменту затвердження тарифу); прибуток інвестиційної спрямованості.

Інвестиційна програма має розроблятися підприємством ВКГ на 3–5 або більше років, погоджуватися з органом, уповноваженим здійснювати управління у сфері житлово-комунального господарства, і затверджуватися органом місцевого самоврядування. Останнє пояснюється тим, що, з одного боку, водопровідно-каналізаційна система є власністю місцевої громади, а з другого – це стосується підвищення тарифів на відповідній території. При цьому інвестиційна програма може переглядатися і коригуватися органом місцевого самоврядування у разі потреби, але не частіше ніж один раз на рік.

Інвестиційна складова тарифу (інвестиційна надбавка) має затверджуватися органом місцевого самоврядування за погодженням з органом, уповноваженим здійснювати управління у сфері житлово-комунального господарства (а з моменту створення Національної регулюючої комісії на ринку комунальних послуг – цією комісією), на весь період реалізації ін-

вестиційної програми; коригуватися у разі потреби, але не частіше, ніж один раз на рік; інвестиційна надбавка може бути зменшена у разі здійснення певних заходів інвестиційної програми за рахунок коштів місцевого бюджету.

На наш погляд, застосування запропонованих принципів до формування тарифів на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства стимулюватиме впровадження у практику діяльності підприємств нових принципів планування та управління – на середньо- та довгостроковий періоди; реалізацію програми розвитку підприємств як складової довгострокового комплексного розвитку регіону (міста); забезпечить фінансову можливість виконання інвестиційних програм, належного обслуговування та розрахунку по кредитах відповідно до укладених угод, підвищить привабливість підприємств ВКГ для інвесторів. Отже, такі підходи мають бути покладені і в основу вдосконалення тарифної політики на ринку теплопостачання для формування тарифів на послуги з виробництва теплової енергії, її транспортування та постачання, а також на послуги з опалення та гарячого водопостачання.

Проект нової редакції Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, розроблений на базі викладених у статті принципів, сьогодні обговорюється суб'єктами ринку, науковцями, фахівцями галузі й найближчим часом буде поданий на розгляд зацікавлених органів виконавчої влади.