



Антимонопольний комітет України  
Головне управління державної служби України

# Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій

Біла книга

Проект “Діяльність груп аналізу політики  
у державних органах України”



ЦЕНТР СПРЯННЯ  
ІНСТИТУЦІОНАЛУ РОЗВИТКУ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
ПРИ ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



міжнародний центр  
перспективних досліджень

Білу книгу “Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій” підготовлено в рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативою Головного управління державної служби України на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Проект фінансувався коштом Державного бюджету України.

Загальне керівництво проектом здійснював доктор психологічних наук, професор Олександр Сафін. Координатор проекту – Андрій Бега.

Супроводження проекту з боку Центру сприяння інституційному розвитку державної служби здійснював перший заступник директора Максим Привалов.

Участь у проекті брали: Секретаріат Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Національне космічне агентство України, Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

Цей документ підготувала група державних службовців Антимонопольного комітету України у складі: Микола Бараш, Лідія Громова, Тетяна Кулішова, Віктор Талах, Олександр Федоренко, Олена Чернелевська, Андрій Шимко, Наталія Ястремська.

У підготовці документа, організації процесу консультацій брали участь експерти Міжнародного центру перспективних досліджень: Євгенія Ахтирко, Максим Борода, Олександр Лях, Катерина Малюгіна, Іван Пресняков, Віктор Чумак.

Головне управління державної служби України, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби та Міжнародний центр перспективних досліджень висловлюють подяку Представництву Європейської Комісії в Україні, особисто Хелен Крей і Ремі Дюфло, а також Міністерству з питань міжнародного розвитку Великої Британії та особисто Джону Стапплу, Джону Кеннону та Зо МакНіл-Річі за надану підтримку і допомогу в реалізації проекту.

Літературний редактор: Надія Цісик.  
Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Електронну версію цієї та інших публікацій у межах проекту можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/> та на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України за адресою <http://center.gov.ua/>.

# Зміст

Передмова .....	4
Вступ.....	12
Проблеми вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій.....	13
Перспективні завдання вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій: зміна моделі регулювання .....	18
Основні методи заохочувального регулювання .....	18
Поточні завдання вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій: вдосконалення механізмів формування витрат .....	24
Заходи із вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій.....	28

# Передмова

Демократія висуває нові вимоги до змісту та якості роботи влади. Успішна діяльність уряду нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної політики. У країнах – членах Європейського Союзу така стратегія є результатом публічного процесу формування політики, а підготовка документів про політику у формі зелених і білих книг є звичним інструментом роботи бюрократів, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Цей документ про політику підготували українські державні службовці в рамках пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який за ініціативи Головного управління державної служби України коштом Державного бюджету України здійснював у 2005–2006 роках Міжнародний центр перспективних досліджень на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби.

Мета проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” – підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень на основі кращого європейського досвіду.

Цей проект є послідовним продовженням спільної ініціативи Кабінету Міністрів України, Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду “Відродження” (МФВ), що здійснювалася у 2000–2001 роках за фінансової підтримки МФВ у межах тристоронньої угоди про співпрацю між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, МЦПД і МФВ.

Участь у тому першому проекті, що називався “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, брали державні службовці вищої та середньої керівних ланок з Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, його керівником був перший заступник Урядового секретаря Кабінету Міністрів України у 2000–2001 роках, а нині радник Прем’єр-міністра України Володимир Яцуба.

У той час у проекті взяло участь 49 українських бюрократів, серед них такі відомі нині державні менеджери, як перший заступник міністра юстиції України Петро Крупко, перші заступники міністра економіки України Анатолій Максюта та Сергій Романюк, заступник міністра Кабінету Міністрів України Іван Ратушняк, виконавчий директор з економічних питань Національного банку

України Ігор Шумило, начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко та багато інших талановитих управлінців.

Консультавання та тренування учасників того першого проекту фінансували Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA).

Така форма організації тренування державних службовців вищого рангу через практичне застосування ними у своїй щоденній роботі технологій публічної політики і демократичного врядування, звичних для країн євроатлантичного регіону і досі нових для українського державного управління, довела свою результативність і ефективність.

Багато учасників проекту завдяки, за їхніми словами, змінам у власній адміністративній свідомості, розширенню бюрократичного світогляду, набуттю нових умінь і навиків, життєво потрібних сучасному державному службовцю, отримали серйозне просування по службі і нині є успішними керівниками найвищого рангу.

Іншими результатами того першого проекту стали також Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, що донині залишається по суті чи не єдиним формальним інструментом координації процесу вироблення державної політики, і створений тоді Центр інформаційних ресурсів. Тимчасовий регламент містить, зокрема, такі обов'язкові етапи процесу підготовки урядових рішень, як проведення аналізу альтернативних варіантів вирішення проблем і консультацій із зацікавленими сторонами щодо проектів цих рішень. Центр інформаційних ресурсів перетворився на потужний департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, що й нині займається інформаційними технологіями та побудовою системи електронного врядування, а його керівник Віктор Бондар згодом став міністром транспорту і зв'язку України.

Започаткування такого проекту у 2000–2001 роках було б неможливе без щирості демократичних переконань і відданості справі запровадження принципів і процедур публічної політики в життя українського суспільства Президента Національної академії державного управління при Президентові України Віри Нанівської (тоді – директор Міжнародного центру перспективних досліджень), яка стала автором ідеї, творчим натхненником і організатором проекту.

Відновлення проекту у 2005–2006 роках було б так само неможливе без ясного бачення докорінної зміни змісту діяльності нинішнього державного службовця основним завданням реформи державної служби та наполегливості у прагненні здійснити таку зміну Тимофієм Мотренком, який був серед найактивніших і найстаранніших учасників першого проекту.

Політичну важливість нового проекту для уряду України засвідчує те, що нині він фінансується з Державного бюджету України. Принципове значення має той факт, що п'ятирічної давнини ініціативу, реалізовану тоді за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, нині підхопив уряд і включив до свого кошторису.

Саме тому, що це перший проект зі створення груп аналізу політики, що фінансується державним коштом, ми назвали його пілотним. Хоча точніше, мабуть, було б назвати його пілотним продовженням...

У звіті про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, підготовленому 2001 року і розміщеному на веб-сайті МЦПД, є розділ “Рекомендації щодо продовження проекту”, у якому, зокрема, зазначено:

- “Створення груп аналізу політики є ефективним інструментом створення професійної бюрократії демократичного суспільства, і досвід проекту повинен бути поширений серед донорів і у суспільстві.
- Створення груп аналізу політики не може бути припиненим на етапі пілотного проекту, бо це призведе до того, що спроби трансформації бюрократичної машини зіткнуться з інертною масою бюрократів старого типу, їхнім розумінням процесу ухвалення рішень і відносин із суспільством. Потрібно створити групи аналізу політики в інших міністерствах і регіонах.
- Наступний етап створення груп аналізу політики повинен мати іншу організаційну якість – створення мережі груп аналізу політики, а не окремих груп. Це дасть змогу примножити ресурс змін і зробити їх незворотними”.

Пілотний проект “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який виріс з проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” та спільної волі до закріплення демократичних змін в українському суспільстві, є добрим прикладом того, коли одного дня народжена вартісна ідея не лише не вмирає, а й набуває нового життя, нового втілення і змісту.

Проект 2005–2006 років “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” спрямований на підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень, у тому числі для їх підготовки до майбутньої участі в проектах Twinning як особливого виду технічного співробітництва з органами державної влади країн – членів Європейського Союзу, координатором діяльності з підготовки та реалізації яких в Україні визначено Головне управління державної служби України.

Для досягнення цілей і завдань проекту у Міністерстві економіки України, Міністерстві фінансів України, Міністерстві транспорту та зв'язку України, Державному комітеті України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольному комітеті України, Національній комісії регулювання електроенергетики України, Національному космічному агентстві України, Державному агентстві України з інвестицій та інновацій, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Секретаріаті Президента України сформовано 10 груп аналізу політики, до кожної з яких входить по сім–вісім державних службовців, які обіймають посади II–IV категорій.

Упродовж кількох місяців групи аналізу політики опрацьовували пріоритетні проблеми державної політики у сфері відповідальності своїх відомств за принципами і процедурами публічної політики. У цій роботі вони постійно отримували консультативну та тренінгову підтримку з питань аналізу політики, стратегічного управління й управління змінами від вітчизняних та іноземних незалежних консультантів. Допомогу у залученні іноземних консультантів і тренерів надали Міністерство з питань міжнародного розвитку Великої Британії (DFID) і Представництво Європейської Комісії в Україні.

Кожна група сама визначала тему, над якою працюватиме, але загальною рамкою для всіх був План дій Україна–ЄС: тема повинна була збігатися з одним з його пріоритетів.

Продуктами діяльності груп аналізу політики стали документи про політику у форматі зелених і білих книг разом з обговоренням цих документів із зацікавленими сторонами. Такі документи – один з головних інструментів формування політики й ухвалення урядових рішень у Європейському Союзі.

Зелені книги зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте їхнє завдання – відображення повного циклу вироблення політики: від формулювання проблеми до оцінки результатів впровадження політики. Тому повний цикл вироблення політики можна використати як загальну рамку для оцінювання того, наскільки якісно підготовлено документи з аналізу політики.

Завдання зеленої книги – порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їхнє ставлення до можливих способів її вирішення.

Зелена книга є продуктом обговорення із зацікавленими сторонами, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства.

Для політиків в уряді підготовка зелених книг з різноманітних проблем державної політики є також і способом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення і завчасно їх скоригувати замість потім виправляти помилки, що завжди важче і дорожче.

Публічні обговорення підготовлених у рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” зелених книг засвідчили серйозну невдоволеність представників груп інтересів тим, що поточна практика їх проведення часто відокремлена від реального процесу підготовки й ухвалення урядових рішень. Вони також виявили, що в багатьох випадках у самих державних органах відсутнє єдине бачення проблем і способів їх вирішення, що підриває довіру суспільства до влади.

Значення роботи над цими документами про політику полягає в поліпшенні якості діалогу уряду із зацікавленими сторонами, підвищенні дієвості впровадження майбутніх урядових рішень через врахування інтересів зацікавлених сторін або принаймні їх залучення, можливості виробити єдині підходи до вирішення тих чи інших проблем державної політики всередині уряду, мати чітку позицію щодо питань державної політики під час переговорів з іноземними партнерами, передусім ЄС, ідентифікувати і відстоювати власні національні інтереси.

Завдяки роботі над білою книгою уряд поглиблює діалог з громадськістю, започаткований у підготовці зеленої книги, і формулює власну позицію та бачення вирішення проблеми державної політики. Біла книга містить конкретні пропозиції щодо подолання означеної у ній проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у вигляді проекту законодавчого акту.

Підготовка документів про політику – справа професійних аналітиків політики, а перетворення політики на проекти законодавчих актів – справа юристів. Чітке розмежування цих двох компетенцій державних службовців – важливий чинник якості не лише державної політики, а й законодавства.

Подальша робота уряду після формування власного бачення тієї чи іншої політики має фокусуватися на роботі з відповідними профільними комітетами парламенту, народними депутатами з роз’яснювальною метою та для лобювання проекту законодавчого акту на всіх стадіях його обговорення у парламенті до



його остаточного ухвалення. Це третя важлива для забезпечення якості державної політики компетенція, але вона вже радше є компетенцією політиків, аніж професійних бюрократів.

6 жовтня 2006 року у Клубі Кабінету Міністрів України відбулася публічна презентація та обговорення результатів пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”. Замість 150 запрошених участь у заході взяли 250 осіб, у тому числі міністр Кабінету Міністрів України Анатолій Толстоухов і перший секретар Представництва Європейської Комісії в Україні Хелен Крей.

Анатолій Толстоухов наголосив на важливості проекту для уряду та доручив Головному управлінню державної служби внести проект рішення Кабінету Міністрів України про продовження проекту та поширення мережі груп аналізу політики на всю систему центральних органів виконавчої влади. Хелен Крей сказала про зацікавленість Європейської Комісії підтримати цей проект.

Під час обговорення проаналізовано досвід та уроки пілотного проекту, визначено основні проблеми, які потрібно буде вирішити під час його продовження.

По-перше, серйозною системною проблемою діяльності державних органів є брак уміння державних службовців здійснювати аналіз вартості впровадження політики, так само і вартості “нероблення”, тобто залишення проблеми без вирішення. Найслабше місце в усіх білих книгах, розроблених у проекті, – відсутність фінансового обґрунтування обраного варіанта вирішення проблеми. Для цього групам аналізу політики, які працювали у пілотному проекті, буде надано додаткову консультативну підтримку й організовано тренування з аналізу вартості політики та фінансового обґрунтування її впровадження.

По-друге, самовизначення проблеми державної політики на рівні групи аналізу політики містить ризик обрання найбільш “легких” або зрозумілих проблем. У майбутньому потрібно порушити питання визначення проблеми для опрацювання групою аналізу політики на рівні політичного керівництва та дорадчих колегіальних органів, стимулювання міністерств та інших органів державної влади обирати не найпростіші проблеми, у вирішенні яких вони відчувають себе сильними, а навпаки, найбільш складні, гострі, важливі проблеми, вирішення яких має критичне значення для конкурентоспроможності України. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади запропоновано розглянути питання про формування груп аналізу політики та визначення напрямів їхньої роботи на засіданнях колегій.

По-третє, групи аналізу політики повинні стати організаційною основою для посилення інституційної спроможності для забезпечення європейської інтеграції України на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Секретаріату Президента України. Для цього у тренінговому та консультативному супроводженні буде посилено компонент, що стосується права та інституцій Європейського Союзу, а також висунуто обов'язкову вимогу включати до груп аналізу політики державних службовців, які відповідають у міністерствах та інших органах державної влади за питання європейської інтеграції, зокрема за питання переговорів з Європейською Комісією, юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів на їхню відповідність *acquis communautaire*, а також за організацію підготовки та впровадження проектів Twinning.

I, нарешті, по-четверте. Актуальною залишається згадана рекомендація звіту про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” щодо створення саме мережі груп аналізу політики, а не окремих груп.

Для вивчення попиту на пропоновану послугу у вигляді участі державних службовців керівної ланки з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у мережі груп аналізу політики Головне управління державної служби України звернулося до них з інформацією про таку можливість і проханням висловитися щодо їх інтересу. У відповідь надійшли листи від близько 50 центральних органів виконавчої влади, а також в ініціативному порядку – від Національного банку України.

Проект щодо створення мережі груп аналізу політики продовжуватиметься у 2007–2009 роках і поступово буде поширений на всю систему центральних органів виконавчої влади України.

Групи аналізу політики та їхні учасники вже становлять мережу осередків державної служби нової якості, мережу агентів змін, які, змінюючи власну свідомість і спосіб роботи, впливають на свідомість і спосіб роботи інших державних службовців. З часом мережа груп аналізу політики має перетворитися на постійно діючий форум, клуб нової бюрократії, де вона регулярно неформально зустрічатиметься, обговорюватиме свої щоденні професійні проблеми, обмінюватиметься досвідом, набуватиме нових знань, умінь і навиків.

Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини.

Не треба боятися опору і труднощів, прогрес не зупинити. Ще Гегель сказав: “Найкраща послуга, яку може надати старе, що відмирає, новому, що народ-

жується, — це, опираючись якомога послідовніше і впевненіше, дати можливість новому прийти до життя в його найбільш розвинених і життєздатних формах”.

Тому насамкінець ми хочемо від щирого серця подякувати не лише тим, хто допомагав здійснити цей проект, а й усім, хто заважав і чинив опір його реалізації.

***Андрій Вишневецький,**  
директор Центру сприяння інституційному розвитку державної служби,  
директор Адміністративного офісу програми Twinning,  
Головне управління державної служби України*

# Вступ

Ці пропозиції (білу книгу), підготовлені Антимонопольним комітетом України, присвячено нагальним завданням вдосконалення системи державного регулювання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій.

Пропозиції розроблено на основі узагальнення багаторічного досвіду роботи Антимонопольного комітету у сфері контролю над регулюванням тарифів на послуги природних монополій і доопрацьовано з урахуванням обговорення консультативного документа (зеленої книги) з питань удосконалення системи тарифного регулювання природних монополій, що відбулося 24 травня 2006 року. В обговоренні взяли участь представники Антимонопольного комітету, Національної комісії регулювання електроенергетики, Фонду державного майна, Інституту економічного прогнозування НАНУ, підприємств – споживачів послуг природних монополій.

Учасники обговорення в основному підтримали спостереження та пропозиції, викладені в консультативному документі, висловивши водночас побажання приділити більшу увагу перспективним питанням вдосконалення тарифного регулювання природних монополій. Крім того, упродовж 2004–2006 років проблеми вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій, зокрема способів визначення витратної частини тарифу, не раз обговорювали Антимонопольний комітет, Міністерство економіки, Міністерство юстиції, Міністерство транспорту та зв'язку, Міністерство палива та енергетики, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, Національна комісія з питань регулювання зв'язку, НАК “Нафтогаз України”, ДК “Укртрансгаз”. Висловлену ними позицію взято до уваги під час підготовки консультативного документа та цих пропозицій.

# Проблеми вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій

Сфера послуг інфраструктури енергопостачання, зв'язку, транспорту та житлово-комунального господарства, які утворюють ринки природних монополій, займає одну з ключових позицій у національній економіці.

2004 року вартість послуг природних монополій становила приблизно 7–8% загальної вартості реалізованих в Україні товарів, робіт і послуг (за винятком перепродажу товарів і послуг без додаткової обробки). Рівень тарифів на послуги інфраструктури суттєво впливає на ціноутворення практично всіх товарів, які виробляють в Україні.

Одна з головних особливостей сфери природних монополій – відсутність конкуренції, яка забезпечувала б зменшення або стримування розміру тарифів. Тому функцію замітника конкурентного тиску там повинно виконувати державне регулювання.

З ухваленням у квітні 2000 року Закону “Про природні монополії” створено правові підвалини запровадження державного регулювання природних монополій, що відповідає б умовам ринкової економіки. Однак досі не досягнено задекларованої мети цього закону – забезпечення ефективності функціонування ринків, що перебувають у стані природної монополії, та балансу інтересів споживачів послуг природних монополій, самих суб'єктів природних монополій і суспільства.

Про це свідчить, зокрема, постійне зростання останніми роками кількості зловживань монопольним становищем на ринках природних монополій. Сума безпосередніх збитків, які завдано чи могло бути завдано юридичним і фізичним особам лише виявленими і припиненими порушеннями, становила понад 690 млн. грн. Обсяги перерахунків підприємств тепло- та водопостачання – суб'єктів природних монополій зі споживачами через ненадані або надані не в повному обсязі послуги за 2001–2005 роки становили 1 млрд. 825 млн. грн., у тому числі за опалювальний сезон 2004–2005 років – 329,121 млн. грн.

Водночас завищені тарифи на послуги суб'єктів природних монополій перешкоджають появі конкуренції, адже вони є суттєвим бар'єром для вступу нових підприємців на ринки. Це зумовлено тим, що, з одного боку, високі тарифи на послуги, від яких населення не може відмовитися, зменшують платоспроможний попит на товари, що реалізуються на конкурентних ринках. З іншого боку, вони збільшують витрати на виробництво товарів (послуг), які реалізуються за умов конкуренції. Як наслідок, зменшується прибутковість господарської діяльності на конкурентних

ринках і, відповідно, привабливість вступу на них. Частка промислових підприємств, керівники яких зазначають завищені тарифи природних монополій серед чинників, що стримують виробництво за останні п'ять років, зростає з 12 до 21%, а в деяких галузях, таких як металургія, добувна промисловість, виробництво паперу та картону, – становила 32–34%.

Можливість суб'єктів природних монополій завищувати тарифи на свої послуги позбавляє їх стимулу зменшувати витрати через модернізацію виробництва, запровадження новітніх технологій, раціоналізацію, дає змогу включати неефективні витрати до собівартості послуг. Це стимулює неефективне господарювання, що неминує призводить до послаблення інноваційної діяльності, підвищення рівня зношеності основних засобів виробництва. Так, у ЖКГ останніми роками капітальний ремонт мереж практично не здійснювався, на технічне обслуговування витрачалося 5–10% загальних витрат на обслуговування замість потрібних 30–35%, проте витрати на аварійний ремонт становили 30–40% витрат на обслуговування замість звичайних 10%.

Серед найчисленніших споживачів послуг, які надають суб'єкти природних монополій, – громадяни. Висока ціна комунальних послуг, їхня неналежна якість, а також непоодинокі випадки ненадання цих послуг чи надання у неповному обсязі призводять до того, що чимало людей відмовляються оплачувати комунальні послуги. Це призводить до погіршення економічного стану надавачів послуг.

Водночас у разі чергового підвищення цін на комунальні послуги зростає соціальна напруженість у суспільстві. Держава намагається частково вирішити це питання за допомогою нарахування субсидій на житлово-комунальні платежі, застосування перехресного субсидування населення за рахунок інших, зокрема, промислових споживачів. Проблема загострюється за умов зростання цін на імпортовані енергоносії.

Проведений аналіз свідчить, що основними причинами недостатньої ефективності державного регулювання тарифів на послуги природних монополій є:

- слабкість органів – державних регуляторів ринків природних монополій;
- одновариантність системи формування тарифів;
- недосконалість застосування теперішньої моделі тарифоутворення;
- наявність впливових груп інтересів, зацікавлених у збереженні теперішньої моделі регулювання.

Закон “Про природні монополії” передбачає створення національних комісій регулювання природних монополій як незалежних регуляторних органів і закладає принципи їхньої роботи, які мають забезпечити стабільне та недискримінаційне регулювання, передусім у сфері тарифної політики.

Однак зараз відповідні регуляторні органи діють лише в енергетиці (електроенергетика та нафтогазовий комплекс) та у галузі зв'язку: відповідно, це Національна

комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ) та Національна комісія з питань регулювання зв'язку (НКРЗ). Правові гарантії незалежності цих комісій недостатні. Окрім незавершеності створення системи інституційного забезпечення державного регулювання природних монополій, суттєві проблеми існують у змісті регулювання, зокрема, тарифного.

Нині у здійсненні тарифного регулювання природних монополій в Україні здебільшого застосовують модель, відому як метод “витрати плюс”. Він передбачає визначення розміру тарифу через встановлення граничної рентабельності (норми прибутку) до задекларованого об'єктами регулювання рівня витрат.

В Україні, на відміну від, скажімо, США, Канади, Японії, базою, до якої застосовують норму прибутку (рентабельність), зазвичай є не вартість активів або сума інвестованого капіталу, а повна собівартість продукції, тобто сукупність витрат у виробництві (реалізації) відповідних послуг. Тобто замість звичайної моделі розрахунку розміру планових доходів підприємства, що виражається формулою:

$$RR_{i,t} = OE_{i,t} + D_{i,t} + T_{i,t} + (RB_i * ROR)_t,$$

де

- $RR_i$  – потрібний рівень доходів у плановому періоді;
- $OE_i$  – витрати операційної діяльності;
- $D_i$  – амортизація<sup>1</sup>;
- $T_i$  – витрати за податками<sup>2</sup>;
- $RB_i$  – база для застосування норми рентабельності;
- $ROR_i$  – норма рентабельності,

фактично застосовує розрахунок за сферою:

$$RR_{i,t} = (OE_{i,t} + D_{i,t} + T_{i,t} + CC_{i,t}) * (1 + ROR)_t,$$

де  $CC_i$  – капітальні витрати в розмірі чистого планового прибутку.

Метод “витрати плюс” не заохочує підприємства зменшувати витрати та економити ресурси, що призводить до збереження високої енерго- та матеріаломісткості послуг. Водночас метод “витрати плюс” стимулює збільшення фінансових витрат (тобто витрат, пов'язаних із залученням позикового капіталу) понад

<sup>1</sup> Для цілей ціноутворення амортизацію визначають як окремий тарифний складник. Для цілей бухгалтерського обліку та фінансової звітності амортизацію включають до витрат операційної діяльності.

<sup>2</sup> Для цілей ціноутворення податки (обов'язкові платежі) та витрати з податку на прибуток визначають як окремий тарифний складник. Для цілей бухгалтерського обліку та фінансової звітності всі витрати за податками (обов'язковими платежами), окрім витрат з податку на прибуток, включають до витрат операційної діяльності.

потрібний рівень (ефект Аверча—Джонсона). Це своєю чергою призводить до штучного збільшення рівня кредиторської заборгованості підприємств, сприяє підтриманню високого рівня кредитних ставок. Нарешті, метод “витрати плюс” передбачає застосування трудомісткого підходу до визначення індивідуального складу витрат суб’єктів господарювання, внаслідок чого регуляторні органи незрідка не мають можливості проконтролювати обґрунтованість даних про розмір і склад витрат, що надаються їм регульованими суб’єктами господарювання.

Хиби методу регулювання “витрати плюс” різко посилюються правовим механізмом визначення складу витрат, що враховуються під час встановлення державними регуляторними органами тарифів на послуги природних монополій.

Відповідно до частини другої статті 9 Закону “Про природні монополії”, для регулювання цін (тарифів) на товари суб’єктів природних монополій враховуються “витрати, які згідно із законами про оподаткування відносяться на валові витрати виробництва та обігу”.

Утім, законодавство про оподаткування має зовсім інші цілі, ніж забезпечення економічної обґрунтованості структури та розміру витратного складника тарифів. Віднесення, згідно зі статтею 5 Закону “Про оподаткування прибутку підприємств”, до валових витрат виробництва й обігу, зокрема витрат, пов’язаних з утриманням об’єктів соціальної сфери, благодійною діяльністю, підготовкою та перепідготовкою кадрів, передплатою періодичних професійних видань, представницьких витрат, безнадійної дебіторської заборгованості, відрахувань до резерву сумнівних боргів, є цілком виправданим з погляду оптимізації бази оподаткування. Однак застосування відповідних положень Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” як критерію обґрунтованості витрат природної монополії з економічного погляду є абсолютно безпідставним. На практиці воно призводить до того, що в наявних галузевих методиках формування тарифів регуляторні органи передбачають можливість включення до тарифів будь-яких витрат, зазначених у Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 16 “Витрати”, затвердженому наказом Міністерства фінансів № 318 від 31 грудня 1999 року.

Внаслідок такого механізму формування тарифів тільки підприємства житлово-комунального господарства впродовж 2000–2002 років переключили на споживачів 353,9 млн. грн. безнадійних боргів, 280 млн. грн. наднормативних витрат, 32 млн. грн. витрат на виконання робіт, не пов’язаних зі статутною діяльністю. Згідно з даними Головного контрольно-ревізійного управління, лише троє з перевірених ним суб’єктів природних монополій 2004 року витратили на спонсорську допомогу понад 1,6 млрд. грн.

Однак обов’язкове відшкодування споживачем у повному обсязі будь-яких витрат будь-якого виробника неможливе за умов конкуренції. Це — цілком монопольна модель ціноутворення. Отже, за наявного механізму врахування витрат



державне цінове регулювання перестає виконувати функцію замінника конкурентного тиску.

Утім, незважаючи на очевидну неефективність і суспільні втрати, система тарифного регулювання за методом “витрати плюс” із включенням до складу витрат повного обсягу витрат, яких фактично зазнав суб’єкт природної монополії, залишається панівною.

Це зумовлюється передусім тим, що зазначена система відповідає інтересам впливових суспільних груп. Такими інтересами є:

- прагнення природних монополій перекласти на споживачів власні неефективні витрати і зумовлені нераціональним господарюванням втрати замість вжиття складних і трудомістких заходів, спрямованих на раціоналізацію та підвищення ефективності власної господарської діяльності;
- прагнення окремих державних органів, громадських і професійних організацій зберегти систему, що гарантовано забезпечує стимулювання праці працівників відповідних галузей, вирішення їхніх соціальних проблем (зокрема охорони здоров’я, відпочинку, задоволення культурних потреб) за рахунок споживачів відповідних послуг, без пошуку альтернативних ресурсів і проведення системних перетворень у сфері соціального забезпечення і стимулювання праці;
- зацікавленість окремих політичних угруповань у наявності фінансової бази, що створюється за рахунок шефської та спонсорської допомоги природних монополій;
- короткострокові фіскальні інтереси, з погляду яких завищення тарифів на послуги, від отримання яких неможливо відмовитися, сприяє збільшенню податкових надходжень, що залежать від обсягів реалізації відповідних послуг у грошовому виразі (зокрема ПДВ).

Проте аналіз зазначених інтересів свідчить, що вони короткострокові або стосуються лише окремих груп громадян.

Водночас хиби тарифного регулювання природних монополій у довгостроковій перспективі завдають шкоди всьому суспільству, у тому числі групам, які в короткостроковій мають від наявної системи регулювання певний зиск. Отже, довгострокові інтереси розвитку економіки, українського суспільства загалом потребують суттєвого вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій.

# Перспективні завдання вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій: зміна моделі регулювання

Докорінне поліпшення системи тарифного регулювання природних монополій потребує відмови від одноваріантного застосування системи “витрати плюс”. Її можна замінити, зокрема, однією з моделей заохочувального регулювання, які з’явилися в міжнародній теорії та практиці у 1960-х роках. Визначальною рисою цих систем є орієнтація на певні показники (здебільшого пов’язані з продуктивністю діяльності) для розроблення та використання в ціноутворенні стимулів до підвищення ефективності роботи.

## Основні методи заохочувального регулювання

У міжнародній практиці використовують такі заохочувальні методи тарифного регулювання:

- метод встановлення граничного рівня ціни (метод коефіцієнтів зміни ціни);
- метод встановлення граничного рівня доходу;
- метод вимірювання конкуренцією;
- метод плаваючої шкали;
- метод часткового коригування витрат;
- метод регулювання через визначення низки заохочувальних заходів, закріплених у договорі;
- метод цільового заохочення;
- комбіновані схеми.

Найбільш поширеним серед них є метод встановлення граничного рівня ціни. Його мета — послабити залежність між тарифом і величиною витрат підприємства. До прикладу, 1984 року цей метод застосовано для регулювання тарифів компанії British Telecom одразу після її приватизації.

Орган, уповноважений здійснювати регулювання тарифів, встановлює на кожен період дії тарифів (3–5 років) верхню межу ціни (тарифу). Упродовж цього періоду він не потребує від підприємства перерахунку тарифу відповідно до динаміки величини витрат. Однак щороку затверджений тариф коригується на індекс цін і показник ефективності галузі. Величини окремих складників тарифів — витрат діяльності та прибутку — переглядають лише після закінчення терміну дії граничного тарифу.

Застосування методу встановлення граничного рівня ціни передбачає такі обов'язкові елементи:

1. Регуляторний орган встановлює тариф, з якого починається дія цього методу (тобто визначає першу цінову межу).
2. Регуляторний орган може встановлювати тарифи не лише на кожен вид послуг окремо, а й на групу послуг, об'єднаних за певною ознакою. Граничний рівень тарифу встановлюється як середньозважена ціна для всіх видів послуг, що входять до складу такої групи. Це дає певну свободу для підприємства в частині розрахунку та встановлення індивідуальних тарифів у розрізі окремих видів послуг.
3. Регуляторний орган може дозволити автоматичне коригування тарифів на певний коригувальний показник. Зазвичай цим показником є індекс цін виробників певної галузі або індекс споживчих цін, зменшений на індекс ефективності галузі загалом. Регуляторний орган визначає формулу періодичного коригування тарифів і встановлює коригувальні показники (коефіцієнти).
4. Встановлюється інтервал часу, через який тарифи повинні переглядатися. Особлива увага приділяється розміру прибутків підприємства, отриманих упродовж періоду дії тарифів, і показникам якості послуг та ефективності діяльності.
5. Підприємство зацікавлене у підвищенні ефективності діяльності, оскільки ціни індексують не на рівень інфляції, а на меншу величину. Відповідно, якщо ефективність діяльності підприємства нижча, ніж ефективність галузі загалом, то воно матиме збитки порівняно з отриманими доходами попереднього року. За умови вищої ефективності прибуток, який підприємство отримує понад встановлений рівень, залишається підприємству.

На перший рік дії методу граничного рівня ціни тариф розраховують за традиційним методом "витрати плюс". На кожен наступний рік у межах встановленого періоду (3–5 років) тариф визначають на підставі коригування тарифу попереднього року з урахуванням таких показників:

- індексу інфляції;
- фактору ефективності (**X-фактор**);
- фактору, який враховує вплив непередбачених обставин або подій, які не залежать від діяльності підприємства (**Z-фактор**).

Таким чином, на кожен рік дії тарифу (окрім першого року) розмір тарифу визначають за формулою:

$$P_{it} = P_{i,t-1} * (1 + RPI - X_i + / - Z_i),$$

де  $(1 + RPI - X_i + / - Z_i)$  – коефіцієнт зміни цін.

Тобто граничний тариф для кожного року ( $P_{it}$ ) встановлюється виходячи з тарифу, що діяв у попередньому році ( $P_{i,t-1}$ ). Останній коригується з урахуванням

індексу споживчих цін (RPI)<sup>3</sup> і за мінусом фактора ефективності  $X_i$ , значення якого встановлює регуляторний орган. Розмір граничного тарифу може також коригуватися на фактор  $Z_i$ , завдяки чому вдається врахувати непередбачені обставини або події, які не залежать від підприємства (законодавчі, юридичні, екологічні та ін.) і можуть вплинути на розмір його витрат у плановому періоді.

Головною перевагою цього методу є те, що підприємство отримує стимули до скорочення витрат упродовж періоду дії затвердженого тарифу. Найбільшого поширення він набув у секторі водопостачання та водовідведення у Великій Британії, Аргентині, Малайзії, Новій Зеландії, Перу та в секторі електроенергетики таких країн, як Велика Британія, Нідерланди, Норвегія, Австрія, США (Каліфорнія). У Польщі, наприклад, цей метод застосовують у теплопостачанні та електроенергетиці.

Нині у багатьох країнах світу використовують метод встановлення коефіцієнтів зміни цін (за змістом він є варіантом методу граничного рівня ціни). Уперше цю модель було застосовано у другій половині 80-х років у Великій Британії під час приватизації компанії British Telecom. Основна сфера застосування цього методу в інших країнах – галузь зв'язку, а також (хоча й у менших масштабах) розподіл електроенергії, газу та водопостачання.

Головна мета застосування цього методу – послабити залежність між тарифом і величиною витрат підприємства, а також на тривалий період знизити реальні витрати споживачів на послуги. Суть його полягає у встановленні на певний термін (зазвичай на 3–5 років) формули щорічного розрахунку тарифу, яка враховує дефлятор RPI (у Великій Британії – “індекс споживчих цін”) і “фактор підвищення продуктивності” ( $X$ ). На перший рік дії методу встановлення граничного рівня ціни тариф розраховують методом “витрати плюс”, а на кожний наступний – за формулою:

$$P_i = P_{i-1} \times (1 + RPI - X_i \pm Z_i),$$

- де  $(1 + RPI - X_i \pm Z_i)$  – коефіцієнт зміни цін;  
 $(P_{i-1})$  – базова ціна продукції у попередньому звітному періоді;  
 $RPI$  – індекс споживчих цін (дефлятор);  
 $X_i$  – планова величина економії на витратах (фактор ефективності);  
 $Z_i$  – фактор, який враховує вплив непередбачуваних обставин або подій, які не залежать від діяльності підприємства;

<sup>3</sup> RPI (Retail Price Index) – індекс споживчих цін.

Таким чином, метод встановлення граничного рівня ціни встановлює обмеження темпів зміни тарифів на послуги природних монополій у рамках темпу інфляції мінус  $X$ . Рівень  $X$  встановлюється на основі передбачуваних тенденцій щодо витрат. Логіка такого підходу полягає в тому, щоб заспокоїти споживачів щодо майбутнього підвищення тарифів. Прибутки суб'єкта природної монополії упродовж терміну дії тарифу не підпадають під прямий контроль.

Така методика регулювання цін на послуги природних монополій створює для них певний стимул контролювати власні витрати. Постачальники послуг інфраструктури зацікавлені у зниженні витрат, оскільки підвищення продуктивності понад очікувані показники спричиняє відповідне збільшення прибутку. Не виключено, що фактор  $X$  може перевищувати темпи інфляції, внаслідок чого відбудеться зниження цін у реальному вимірі. Якщо прибуток не перевищує встановлених рамок (зазвичай 13%), то він увесь залишається у розпорядженні компанії. За норми прибутку, вищої за нормативну, але в межах встановленого рівня, фірмі належить лише частина прибутку (зазвичай половина прибутку, отриманого понад 13%). Наприклад, якщо компанія отримала прибуток у розмірі 16%, їй з нього належить лише 14,5%.

Якщо витрати компаній мають тенденцію до зростання, в основному через потребу модернізації наявної інфраструктури, можна розглядати варіант, за якого тарифи дозволяється підвищувати до рівня інфляції плюс  $X$ , де  $X$  – відсоток додаткових доходів, потрібних щороку для фінансування модернізації та розширеного відтворення<sup>4</sup>.

Важливо відзначити позитивні характеристики цього методу, які дають йому перевагу над методом регулювання “витрати плюс”. Як переконує закордонний досвід, застосування описаного методу тарифного регулювання природних монополій сприяє:

- стимулюванню зростання продуктивності;
- забезпеченню захисту прав споживачів через обмеження зростання цін;
- обмеженню можливостей перехресного субсидування;
- самокупності суб'єктів природних монополій завдяки гарантуванню збереження вигод від підвищення ефективності в період між переглядом величини  $X$ ;
- скороченню можливостей втручання регуляторного органу і його участі в управлінні на мікрорівні;

---

<sup>4</sup> Фактор  $X$  означає відсоток загального рівня інфляції, і саме він став предметом дискусій між компанією British Telecom і урядом Великої Британії. Спочатку цю величину було встановлено на рівні 3%. У майбутньому ця компанія не повинна була брати участі у визначенні величини  $X$ , для чого створювався спеціальний незалежний регуляторний орган. Після 1989 року передбачалося пов'язувати величину  $X$  з темпом зниження витрат. У такому разі основним фактором є реальні результати господарської діяльності компанії, і тим самим метод встановлення граничного рівня ціни не дає змоги повністю відійти від проблем, створюваних регулюванням норми прибутку.

- прозорості процедури регулювання, а також, як наслідок, простоті відстеження і ухвалення рішень.

Таким чином, регулювання за допомогою встановлення граничного рівня ціни спрацьовує набагато ефективніше, ніж метод регулювання “витрати плюс”. Однак для того, щоб ці переваги було реалізовано, регулювання методом встановлення граничного рівня ціни повинно здійснюватися ефективно й послідовно.

На нашу думку, викладене достатньо обґрунтовано доводить, що описаний метод ціноутворення на товари природних монополій передбачає створення стимулів, аналогічних тим, які виникають у результаті дії ринкових сил.

Зазначимо, що у багатьох штатах США комісії з регулювання перейшли від застосування методів регулювання норми прибутку до використання коефіцієнтів зміни цін. Однак тут динаміка тарифів на послуги природних монополій залежить від дефлятора ВВП. Розрахунок тарифів від індексу споживчих цін більшою мірою відповідає інтересам споживачів. Утім, для виробників привабливішими є дефлятор ВВП та індекс цін виробників, хоча й вони можуть суттєво відрізнятись від індексу цін постачальників конкретної регульованої сфери. Ситуації, які давали фахівцям змогу здійснювати порівняння, наприклад, між різними штатами США, свідчать, що така практика призводить до встановлення нижчих тарифів, ніж використання методу регулювання “витрати плюс”.

Характерно, що модель ціноутворення на основі коефіцієнтів зміни цін менш схильна до затратної неефективності та тенденції до завищення фінансових витрат (ефект Аверча—Джонсона). Оскільки суб’єкт господарювання має право залишати у своєму розпорядженні всі прибутки, то в нього виникають стимули до підвищення власної виробничої ефективності. За правильного визначення параметра  $X$  частина очікуваного зростання ефективності передаватиметься споживачам у вигляді нижчих цін.

Стимулювальний ефект методу встановлення граничного рівня ціни великою мірою залежить від характеру перегляду цін (зокрема чіткого дотримання його термінів) і жорсткості  $X$ .

Невизначеність критеріїв перегляду  $X$  може сприяти гальмуванню інвестицій. Однак і визначення чітких принципів зміни  $X$  має негативні сторони, оскільки встановлює очевидний зв’язок між зниженням витрат і можливим зниженням цін. У фіксуванні величини  $X$  підвищення ефективності суб’єкта господарювання стає не добровільним, а певною мірою примусовим, оскільки короткострокові вигоди можуть бути компенсовані більш жорстким  $X$  і, відповідно, нижчими цінами у перспективі.

Стимуловальний ефект такого регулювання також залежить від тривалості періоду між переглядами тарифів. З наближенням моменту перегляду тарифів у суб'єкта господарювання виникають стимули занижувати результати своєї діяльності, щоб досягти для себе м'якшого режиму ціноутворення.

Величина  $X$  великою мірою залежить від інформації, яку має у своєму розпорядженні регуляторний орган. Якщо потрібною інформацією в галузі володіє лише суб'єкт господарювання, щодо якого здійснюється регулювання, то, звісно, дуже важко, а іноді й неможливо встановити обґрунтованість його витрат і прибутку.

Нині в Україні метод встановлення граничного рівня ціни, так само як і інші методи заохочувального регулювання тарифів, не знайшли належного практичного втілення, незважаючи на те, що у “Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення” задекларовано можливість застосування методу встановлення граничного рівня ціни. Причина передусім у тому, що досі не визначено формулу, за якою встановлювався б граничний рівень цін. Відповідно, не розроблено методичних підходів до визначення основних елементів цієї формули: показників інфляції, ефективності діяльності (**X-фактор**) та дії зовнішніх факторів (**Z-фактор**).

У рамках реформування житлово-комунального сектору економіки уряд вперше спробував відійти від методу розрахунку планового прибутку як відсотка повної собівартості. Затверджено нову методика розрахунку планового прибутку залежно від інвестиційних потреб підприємства, визначених на основі розробленої інвестиційної програми<sup>5</sup>. Однак досвід засвідчив, що більшість міст України продовжують використовувати старий підхід до регулювання тарифів у частині планування прибутку, нехтуючи положеннями нового нормативного документа. Інша проблема, яку не вирішує наведена методика, полягає в тому, що здебільшого до розрахунку базового тарифу включають витрати та технологічні втрати, розмір яких визначено без застосування науково обґрунтованих норм і нормативів, що призводить до економічно необґрунтованого завищення тарифів.

Проведений аналіз свідчить, що у сфері регулювання цін і тарифів на послуги природних монополій удосконалення потребують і процедури, і методи реалізації державного регулювання. Це, однак, потребує часу, тому відмова від одно-варіантного використання моделі “витрати плюс” є передусім перспективним завданням.

---

<sup>5</sup> Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики № 139 “Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення” від 27 червня 2001 року, зареєстрований у Міністерстві юстиції 23 серпня 2001 року за № 748/5939.

# Поточні завдання вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій: вдосконалення механізмів формування витрат

Виходячи з наведеного вище, невідкладним поточним завданням у сфері вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій є зміна правового механізму визначення складу витрат, що враховується у формуванні відповідних цін (тарифів) у межах моделі “витрати плюс”.

Це доцільно зробити через зміну редакції абзацу другої частини 2 статті 9 Закону “Про природні монополії”. Антимонопольний комітет розробив проект відповідних змін, які передбачають, що в регулюванні цін (тарифів) на товари природних монополій враховуються “витрати, які згідно з законами про оподаткування відносяться на валові витрати виробництва та обігу та безпосередньо пов’язані із виробництвом (реалізацією) цих товарів. Включення до ціни (тарифу) витрат, які безпосередньо не пов’язані з виробництвом, дозволяється у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України”.

Відповідно до норм статей 5, 6, 8 Закону “Про природні монополії”, ці правила поширюватимуться і на послуги, що утворюють власне ринки природних монополій (наприклад, транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами, транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл), і на товари (послуги), які реалізуються суб’єктами природних монополій на суміжних ринках (наприклад, постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом, внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів і вантажів залізничним, повітряним, річковим і морським транспортом).

Запропоновані зміни передбачають встановлення загальної заборони на включення до витратного складника цін (тарифів) на товари (послуги) суб’єктів природних монополій витрат, безпосередньо не пов’язаних з їхнім виробництвом (реалізацією).

Враховуючи багатоманітність господарської діяльності у сфері природних монополій, закріплення на законодавчому рівні конкретного переліку витрат, що безпосередньо пов’язані або не пов’язані з виробництвом (реалізацією) цих товарів (послуг), недоцільне. Відповідний перелік мають визначати органи-регулятори



та Кабінет Міністрів. Правова підстава для цього – надані Кабінету Міністрів статтею 116 Конституції України та статтею 4 Закону “Про ціни і ціноутворення” повноваження забезпечувати здійснення державної політики цін, а також встановлені статтями 8, 12 і 13 Закону “Про природні монополії” функції регуляторних органів щодо формування у відповідних сферах природних монополій цінової політики та здійснення регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб’єктами природних монополій.

Розподіл повноважень між Кабінетом Міністрів та регуляторними органами з питань визначення витрат, які безпосередньо пов’язані або не пов’язані з наданням (реалізацією) послуг природних монополій, доцільно здійснити нормативним актом Кабінету Міністрів на основі наданого Кабінету Міністрів абзацом четвертим статті 4 Закону “Про ціни і ціноутворення” права визначати повноваження органів державного управління в галузі встановлення і застосування цін (тарифів).

Запропонована норма не виключає можливості суб’єктів природних монополій зазнавати витрат, безпосередньо не пов’язаних з виробництвом (реалізацією) своїх послуг, адже суб’єкти господарювання, що діють за умов конкуренції, можуть зазнавати і зазнають таких витрат. Однак виключається їхнє обов’язкове відшкодування споживачами товарів природних монополій. Такі витрати можуть покриватися суб’єктами природних монополій тільки за рахунок встановленого прибутку, тобто очікуваного або прибутку, запланованого для покриття потреби в інвестиціях, або прибутку, що виникає внаслідок економії витрат виробництва (реалізації). Такий механізм спонукатиме суб’єкта природних монополій до економії витрат виробництва через його раціоналізацію, проведення ефективнішої інвестиційної політики. Отже, він виконуватиме функції, аналогічні функціям ціни, встановленої ринком за умов конкуренції.

Водночас передбачена заборона на врахування витрат, безпосередньо не пов’язаних з виробництвом (реалізацією) послуг природних монополій, не є абсолютною. Це пов’язано з обставиною, що зараз багато природних монополій (наприклад, залізниці) зазнають суттєвих витрат на утримання соціальної сфери. Без проведення реструктуризації, відокремлення об’єктів соціальної сфери від основного виробництва заборона включати до собівартості витрати на її утримання може мати негативні наслідки. Крім того, в окремих випадках оптимальним способом фінансування деяких напрямів діяльності природних монополій, наприклад, певних інвестиційних програм, безпосередньо не пов’язаних із поточним виробництвом (реалізацією) послуг, але важливих з погляду перспективи розвитку галузі, може бути саме включення відповідних витрат до витрат, що підлягають обов’язковому відшкодуванню.

Тому у проекті змін передбачається, що у виняткових випадках витрати, безпосередньо не пов’язані з виробництвом (реалізацією) товарів (послуг) природних монополій, можуть бути включені до ціни (тарифу) за рішенням органу, який

відповідно до законодавства забезпечує проведення цінової політики в державі – Кабінету Міністрів. Порядок надання відповідного дозволу також доцільно визначити нормативним актом Кабінету Міністрів.

Водночас вдосконалення потребує порядок встановлення цін (тарифів) на послуги природних монополій у частині підвищення його прозорості. Зараз частиною третьою статті 9 Закону “Про природні монополії” передбачено врахування органами-регуляторами результатів оприлюднення інформації та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари природних монополій.

Однак наявна норма не встановлює ані обов’язку регуляторів попередньо оприлюднювати проекти рішень про зміни тарифів, ані механізму такого оприлюднення. Як наслідок, оприлюднення відповідних рішень не завжди здійснюється або здійснюється у терміни, що не дають змоги всім зацікавленим сторонам висловити свою позицію. З огляду на це пропонується доповнити частину 3 статті 9 Закону “Про природні монополії” новим абзацом такого змісту:

*“Ціни (тарифи) мають бути обґрунтованими, об’єктивними, прозорими, недискримінаційними. Проекти рішень про їх встановлення повинні оприлюднювати відповідні національні комісії або інші органи, що регулюють діяльність природних монополій, не пізніше як за місяць до їх запровадження через розміщення на офіційних сторінках цих органів у мережі інтернет”.*

Суттєвий чинник високої собівартості виробництва (реалізації) товарів (послуг) природних монополій – закупівля товарів, обладнання, матеріалів, сировини за завищеними цінами. Це є прямим наслідком обов’язковості відшкодування відповідних витрат через тариф і можливості перекладати їх на споживачів. Окрім незацікавленості у пошуку дешевших ресурсів, придбання відповідних товарів, робіт і послуг за завищеними цінами подекуди є наслідком застосування корупційних схем.

Зменшенню вартості товарів, обладнання, матеріалів, що закуповуються суб’єктами природних монополій, сприятиме законодавче запровадження конкурентних засад такої закупівлі. Для цього частину першу статті 10 Закону “Про природні монополії”, яка визначає обов’язки суб’єктів природних монополій, пропонується доповнити нормою, що встановлює для них обов’язок “здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг на конкурентних засадах в обсягах, що перевищують встановлені органами, які регулюють діяльність суб’єктів природних монополій у відповідній сфері, у порядку, визначеному цими органами, крім закупівлі товарів, робіт і послуг суб’єктами природних монополій, які є державними (казенними) підприємствами та господарськими товариствами, в яких державна частка акцій перевищує 50%, відповідно до Закону “Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти”.

Підставами для застосування конкурсних процедур закупівлі пропонується визначити, за аналогією із Законом “Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти”, перевищення обсягів закупівлі. Водночас, беручи до уваги суттєві галузеві відмінності у сфері природних монополій, велику різницю у розмірах суб’єктів природних монополій (наприклад, річний обсяг реалізації “Укрзалізниці” у десятки тисяч разів перевищує показник локального підприємства з водо- або теплопостачання), передбачається визначення цих порогів закріпити за органами-регуляторами.

Окрім цього, оскільки процедури закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти, у тому числі суб’єктами природних монополій – державними, комунальними підприємствами, господарськими товариствами з державною часткою понад 50%, визначено Законом “Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти”, для уникнення колізій пропонується надати пріоритет застосуванню норм законодавства про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти як більш спеціалізованому.

Ухвалення зазначених норм, на наш погляд, дасть змогу вже в короткостроковій перспективі підвищити економічну обґрунтованість тарифів на товари суб’єктів природних монополій, стимулювати останніх раціоналізувати витрати.

# Заходи із вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій

Внесення зазначених у попередньому розділі змін до статті 9 Закону “Про природні монополії” є невідкладним завданням, яке потрібно вирішити для встановлення економічно обґрунтованих цін на роботи та послуги, які надаються суб’єктами природних монополій.

Після внесення цих змін доцільно не пізніше ніж упродовж трьох місяців з набрання ними чинності розробити нормативний акт Кабінету Міністрів, який би забезпечив реалізацію окреслених змін. Розробниками акта доцільно визначити Міністерство економіки, Антимонопольний комітет і органи-регулятори: Національну комісію регулювання електроенергетики, Національну комісію з питань регулювання зв’язку, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства і Міністерство транспорту і зв’язку.

Нормативно-правовий акт повинен містити передусім такі норми:

1. Перелік витрат, які безпосередньо не пов’язані з наданням послуг і не можуть бути віднесені до собівартості послуг, які надають суб’єкти природної монополії, за рішенням органів-регуляторів: спонсорська допомога; представницькі витрати; витрати на організацію відпочинку працівників суб’єкта природної монополії; дебіторська заборгованість (без вжиття заходів щодо її погашення); утримання соціально-культурних та оздоровчих об’єктів, а також підсобного господарства; фінансування будівництва житла для працівників суб’єкта природної монополії; витрати на рекламну діяльність; фінансування відряджень сторонніх осіб.
2. Перелік витрат, які за окремими зверненнями з відповідним обґрунтуванням можуть бути включені до собівартості тарифу за дозволом Кабінету Міністрів: дебіторська заборгованість конкретного суб’єкта господарювання; витрати на рекламну діяльність у разі потреби ознайомлення населення з нововведеннями в діяльності природної монополії, які зачіпають фінансові інтереси населення; фінансування будівництва житла для конкретних працівників суб’єкта природної монополії; фінансування витрат, пов’язаних з наданням невідкладної платної медичної допомоги в разі нещасного випадку, що трапився з працівником (працівниками).
3. Перелік обставин, що можуть бути обґрунтуванням для включення витрат, безпосередньо не пов’язаних з наданням послуг суб’єктом природної монополії, до собівартості тарифу, зокрема: ухвалення відповідного рішення судовими органами щодо банкрутства боржника або його ліквідації; документ, який засвідчує створення надзвичайної ситуації, зокрема пожежі або інших випадків приведення житла до непридатності до проживання в ньому без за-

грози для життя; документ, який засвідчує, що з працівником (працівниками) суб'єкта природної монополії стався нещасний випадок.

4. Перелік витрат, що за жодних обставин не можна фінансувати за рахунок собівартості тарифу на послуги природних монополій, а саме: спонсорська допомога; представницькі витрати; витрати на організацію відпочинку працівників; фінансування відряджень сторонніх осіб.
5. Процедура звернення до Кабінету Міністрів для отримання дозволу щодо включення витрат, безпосередньо не пов'язаних з наданням послуг суб'єктом природної монополії, до собівартості тарифу.

Процедура може передбачати, зокрема, такі елементи.

Суб'єкт природної монополії, у разі потреби включення витрат, безпосередньо не пов'язаних з наданням ним послуг, до собівартості послуг, подає до регуляторного органу такі документи:

1. Заяву з належним обґрунтуванням, зокрема з:
  - описом ситуацій, які призвели до виникнення витрат, що безпосередньо не пов'язані з наданням ним послуг;
  - наведенням обставин, які, на думку підприємства, можуть бути обґрунтуванням для внесення додаткових витрат до собівартості послуг.
2. Документи, які треба додати до заяви і які засвідчують обставини, що призвели до витрат, та обґрунтування потреби їх включення до собівартості тарифу, зокрема:
  - копії документів, що засвідчують факт зазначених витрат, а також неможливість уникнення додаткових витрат (зокрема, відповідно до пункту 3 цього нормативного документа);
  - інші документи, які засвідчували б непередбачуваність зазначених витрат.
3. Заява розглядається регуляторним органом упродовж 30 календарних днів з дня її подання.

У разі потреби отримання додаткової інформації від заявника та інших суб'єктів юридичного права термін розгляду заяви може бути подовжено. Термін отримання додаткової інформації не зараховується до терміну розгляду заяви. Заява може бути залишена без розгляду (не прийнята до розгляду) у разі неподання копій підтверджувальних документів, про що письмово повідомляється заявнику впродовж 15 днів з дня подання заяви. Якщо заявник не надав на звернення регуляторного органу додаткової інформації, відсутність якої перешкоджає розгляду наведеного у заяві питання, регуляторний орган залишає заяву без розгляду, про що письмово повідомляє заявника. У разі відмови заявникові у включенні витрат, безпосередньо не пов'язаних з наданням ним послуг, до собівартості послуг, документи для повторного розгляду одного й того самого питання можуть прийняти лише за умови додання до попередньої заяви обґрунтувань з питань, які були підставами для відмови. Повторна заява з одного й того самого питання без надання додаткових документів не розглядається (не приймається до розгляду).

4. За результатами розгляду заяви регуляторний орган подає до Кабінету Міністрів аргументоване клопотання про включення додаткових витрат до собівартості тарифу підприємства.

Ухвалення та запровадження такого нормативно-правового документа дасть Кабінету Міністрів змогу практично підходити до вирішення питань щодо можливості фінансування тих чи інших витрат за рахунок тарифів природних монополій. Це дасть змогу скоординувати переліки витрат у зазначених розділах нормативного акта і зробити більш прозорим і економічно обґрунтованим визначення розміру тарифу за статтями витрат. Однак запровадження такого порядку ціноутворення на послуги суб'єктів природних монополій лише обмеженим чином забезпечить достатнє стимулювання суб'єктів природних монополій до оптимізації витрат на виробництво (зокрема до модернізації виробничих процесів із впровадженням новітніх технологій, у тому числі енергозбереження, мінімізації виробничого, обслуговуючого (допоміжного) та керівного персоналу), а також мінімізації витрат у транспортуванні послуги. Тому на наступному етапі вдосконалення тарифного регулювання природних монополій доцільно ухвалити нормативний акт Кабінету Міністрів, що передбачав би розроблення та впровадження альтернативних моделей цінового регулювання цих підприємств.

Такі альтернативні методи можуть розробити регуляторні органи спільно з науковими установами відповідного профілю діяльності. Ці розробки повинні визначати напрями зниження витрат на собівартість тарифу, розрахунок мінімальних і максимальних термінів, потрібних для запровадження таких напрямів, визначення коштів, які можна залучити для цього, а також зацікавленість природних монополій в участі у випробуванні розроблених альтернативних методів ціноутворення.

Створення умов для розвитку заохочувального регулювання або інших альтернативних тарифних систем потребує і організаційного, і процесуального, і поглибленого методичного забезпечення.

Тому до невідкладних завдань, що постають на етапі запровадження альтернативних системі “витрати плюс” моделей тарифного регулювання, доцільно:

- розробити методiku щодо застосування окремих методів регулювання тарифів: фіксованих цін, граничних їх рівнів та інших;
- запровадити комплексні методики формування тарифів, які враховували б усі аспекти визначення тарифів і плати за послуги: обсяги реалізації послуг, склад витрат, класифікацію та групування для цілей ціноутворення, обсяги та цілі планування прибутку, підходи до розподілу витрат і прибутку між групами споживачів, вибір можливих структур тарифів для нарахування плати споживачам (одноставкових, двоставкових, блокових) і видів тарифів (сезонних, пікових та інших);
- розробити механізми врахування відповідності якості послуг, що виробляються, потребам споживачів та їхній вартості;

- чітко розмежувати повноваження органів влади всіх рівнів і місцевих органів самоврядування щодо встановлення тарифів;
- запровадити дієві механізми впорядкування та врахування державних дотацій та інших форм державної підтримки в ціноутворенні, зокрема розроблення порядку відшкодування втрат суб'єктів природних монополій за умови встановлення тарифів на комунальні послуги нижчими від рівня економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво;
- обмежити, а в разі можливості – припинити перехресне субсидування різних категорій споживачів або одного виду діяльності за рахунок іншого.

Можливим є експериментальне випробування напрацьованих альтернативних моделей тарифного регулювання.

Розробниками та виконавцями відповідних заходів з питань запровадження заохочувальних та інших альтернативних моделей тарифного регулювання мають бути центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної цінової політики в державі, органи-регулятори із залученням наукових установ та Антимонопольного комітету.

Критеріями досягнення запропонованими заходами мети можуть бути:

1. Зменшення абсолютного розміру виробничих витрат природних монополій.
2. Стабільність або, за незначних темпів інфляції, зниження тарифів на послуги природних монополій.
3. Зменшення кількості скарг на завищені тарифи природних монополій.

Моніторинг за критеріями 1 і 2 доцільно покласти на Мінекономіки та міністерства, що реалізують державну політику в галузях, до яких належать ринки природних монополій (Мінтрансз'язку, Мінбуд, Мінпаливенерго), а за критерієм 3 – на Державну цінову інспекцію Мінекономіки й Антимонопольний комітет.

За результатами надання остаточного варіанта пропозицій з питань вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій (білої книги) робота здобула високу оцінку серед експертів, представників державних органів і наукових кіл.

За результатами обговорення окреслено додаткові напрями вдосконалення державного регулювання цін (тарифів) на продукцію природних монополій:

- 1) проведення реструктуризації суб'єктів природних монополій, що повинна включити відокремлення немонопольних видів діяльності, які за своєю суттю є конкурентними, від природно-монопольних утворень, що унеможливило включення нехарактерних витрат до бази розрахунку монопольних цін;
- 2) припинення “узурпації” регуляторних повноважень, що зумовлює потребу закріплення на законодавчому рівні статусу національних комісій регулювання з одночасним посиленням відповідних регуляторних повноважень,

функцій контролю та впливу цих комісій, з одного боку, та посиленням вимог щодо відповідальності посадових осіб, які здійснюють контроль і регулювання природних монополій, – з іншого. Це унеможливить зловживання та змови зацікавлених природно-монопольних структур;

- 3) запровадження прозорого регулювання (через відповідні законодавчі та нормативні акти) цін на продукцію природних монополій.

Вирішення цих питань дасть змогу регуляторним і контрольним органам ефективно здійснювати контроль за встановленням цін на продукцію природних монополій, оперативно реагувати на будь-які негативні тенденції у діяльності зазначених суб'єктів господарювання та припиняти можливі цінові порушення.

Запропоновані напрями вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій повинні призвести до:

- створення сприятливих умов для реструктуризації галузей природних монополій, їх роздержавлення, проведення демонополізації окремих секторів для розвитку ринкових механізмів саморегуляції, передусім конкуренції, доступу користувачів різних форм власності до інфраструктури цих галузей;
- вдосконалення механізму державного регулювання цін на продукцію природних монополій для забезпечення оптимального балансу між споживачами та виробниками;
- ефективного формування правових основ функціонування природних монополій, створення належного правового поля, яке повинно бути спрямоване на нейтралізацію можливих зловживань зазначеними структурами щодо інших суб'єктів ринкової системи;
- створення умов для залучення всіх можливих інвестиційних ресурсів у галузі інфраструктури, що сприятиме технічному переозброєнню суб'єктів природних монополій, впровадженню новітніх технологій і, як наслідок, призведе до поліпшення якості послуг і зниження їхньої собівартості.

Саме докладному розробленню одного з ключових напрямів вдосконалення державного регулювання цін (тарифів) на продукцію природних монополій у розрізі перспективних питань цього регулювання і буде присвячено наступні етапи роботи над проблемою.