

фундаментальну освіту з цих питань, навчався на курсах в ЄС та США, викладав, консультував регуляторів, знайомий з передовими практиками регулювання і маюпрактичний досвід розробки проектів тарифних методологій, методологій регуляторного бенчмаркінгу та регулювання якості послуг у сфері енергетики та комунальних послуг.

Високий рівень компетентності, достатню теоретичну підготовку та практичний досвід у мене за напрямками реформування та функціонування ринку електроенергії. З 2004 р. одним з основних напрямків моєї роботи є координація роботи Регулятора, інших органів влади, підприємств галузі по реформуванню ринку електроенергії, а також супровід проектів консультаційної допомоги, спрямованих на підтримку цієї реформи.

З 2005 року я керую структурним підрозділом, відповідальним за питання міжнародного співробітництва, євроінтеграції і Енергетичного Співтовариства, а також стратегічного планування НКРЕКП і маю високий рівень компетентності в цих питаннях.

Бачення проблем діяльності НКРЕКП та пропозиції щодо їх вирішення

В системі регулювання енергетики та комунальних послуг України накопичилось багато проблем, які неможливо охопити в короткому огляді, тому я зосереджу увагу на кількох системних проблемах, розв'язання яких може суттєво поліпшити ефективність системи економічного регулювання в Україні.

1. Неконституційний статус НКРЕКП

Прийняття Закону про НКРЕКП в 2016 р. закріпило правовий статус Комісії, як незалежного регуляторного органу з функціями, правами та повноваженнями, згідно з вимогами законодавства ЄС. Однак на сьогодні Регулятор залишається вразливим, оскільки його існування не передбачено Конституцією України. Не можна виключити повторення подій 1999 р, коли незалежний протягом 1994-1999 р.р. Регулятор енергетики НКРЕ був, з посиланням на його неконституційність, ліквідований (перетворений на орган виконавчої влади). Незалежний статус регулятора було відновлено тільки в 2016 р.

Тому НКРЕКП має ініціювати внесення змін до Конституції, якими має бути передбачено створення незалежних органів економічного регулювання.

2. Протиріччя між концепцією державної регуляторної політики і концепцією регулювання природних монополій

В законодавстві України на сьогодні уживаються 2 взаємовиключні концепції: концепція державної регуляторної політики у сфері підприємництва, яка реалізована, зокрема, в Законах «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері

господарської діяльності» і концепція незалежного регулювання природних монополій, реалізована в Законах «Про природні монополії», Про НКРЕКП та інші.

Концепція державної регуляторної політики була розроблена з допомогою німецьких консультантів в кінці 90-х років. Німецьке законодавство на той час не передбачало регулювання природних монополій, вважалось що підставою для обмеження конкуренції (регулювання) є тільки випадки «загрози порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави», у всіх інших випадках застосовувалось звичайне антимонопольне законодавство. Цей підхід був покладений і в основу концепції державної регуляторної політики в Україні.

Концепція незалежного регулювання природних монополій базується на положенні, що підставою для регулювання можуть бути також і випадки так званої «неспроможності ринку», одним з яких є природна монополія.

Хоча сама Німеччина під тиском ЄС вже відмовилась від попередньої концепції і в 2006 р. створила незалежний орган регулювання мережевих галузей, в законодавстві України ще залишається багато положень, що базуються на німецьких підходах 90-х років. Зокрема, обмеження на проведення перевірок відповідно до Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не дозволяють Регулятору належним чином виконувати свої функції.

Для вирішення проблеми НКРЕКП має виступити з ініціативою внесення відповідних змін до законів України, щоб застосування законодавства в рамках державної регуляторної політики поширювалось тільки на конкурентний сектор економіки. Всі питання галузей природних мають вирішуватись в рамках законодавства про природні монополії.

3. Представництво споживачів в регуляторному процесі

Основним принципом діяльності Регулятора є збалансування інтересів підприємств регульованої галузі, споживачів та держави. З метою забезпечення такого балансу рішення Комісії приймаються за квазісудовою процедурою, запозиченою у органів регулювання США. Для забезпечення рівності сторін в судовому процесі обов'язковою є участь в судовому засіданні сторін – позивача і відповідача. Аналогічно, в квазісудовому процесі щодо підвищення тарифів на електроенергію також обов'язково мають бути представлені сторони – енергокомпанії та споживачі. В Україні законодавство передбачає право споживачів приймати участь в регуляторному процесі, але це право фактично не реалізовано, оскільки не створені ні незалежні державні інститути для захисту дрібних (в тому числі побутових споживачів), наприклад, адвокати споживачів чи енергетичний омбудсмен, ні організації великих промислових споживачів електроенергії. Таким чином, при розгляді НКРЕКП питань, зокрема щодо підвищення цін та тарифів, представлена тільки одна сторона квазісудового процесу – енергокомпанії. Як і в випадку судового процесу, якщо в ньому буде

представлена тільки сторона позивача, рішення суду з великою долею ймовірності буде прийнято на його користь, так і в квазісудовому процесі, який проводиться без представництва споживачів, не виконується вимога щодо рівності сторін, і рішення приймаються переважно, на користь енергокомпаній (тарифи підвищуються).

Якщо НКРЕКП щиро налаштована на пошук справедливого балансу інтересів своїх ліцензіатів і споживачів, вона має вжити всіх заходів для створення:

- інституту незалежних представників споживачів - «адвоката споживачів» або «енергетичного омбудсмена», який фінансуватиметься з державного бюджету і представлятиме інтереси дрібних споживачів електроенергії, в першу чергу, при розгляді в органах регулювання питань щодо тарифів тощо;
- добровільної організації великих промислових споживачів електроенергії за прикладом американської ELCON (ELectricityCONsumers), або аналогічної європейської організації

4. Цінове регулювання природних монополій

Система цінового регулювання природних монополій в Україні вимагає кардинальних змін. В Україні досі застосовується архаїчний метод регулювання, значною мірою успадкований від планової економіки. На відміну від регулювання за нормою прибутку, цей метод не використовує концепції норми прибутку та регуляторної бази активів. Тому він не передбачає залучення приватних інвестицій. Фактично всі інвестиції здійснюються за рахунок споживачів, але інвестований споживачами капітал привласнюється власниками компаній. Таким чином цей метод повністю орієнтований на інтереси власників компаній, які несправедливо збагачуються за рахунок споживачів. Цей метод комфортний і для регуляторів, які можуть на власний розсуд визначати, який прибуток матиме та чи інша компанія. В 2012 р. до Закону «Про природні монополії» внесено зміни, які стосуються впровадження стимулюючого регулювання (СР). Ними в деталях прописано, як має відбуватись перехід до СК. На мою думку, така деталізація не є предметом первинного законодавства, в якому мають бути відображені лише загальні принципи тарифного регулювання. Наприклад в директивах ЄС зазначається лише, що тарифні методології мають передбачати справедливий прибуток на інвестований капітал і забезпечувати підприємства стимулами для підвищення ефективності. А конкретний метод регулювання визначає уповноважений професійний орган – Регулятор. Фактично цей Закон нав'язує Регулятору рішення в сфері, яка відноситься до його виключних повноважень що є порушенням принципу незалежності Регулятора.

Я прихильник СР ще з 90-х років. Але я на професійному рівні вивчав цей метод і знаю, що він не є універсальним методом регулювання, який годиться за будь-яких умов. В історії відомі випадки, коли неналежне впровадження СР мало негативні і, навіть, катастрофічні наслідки (Каліфорнійська криза 2001 р.). СР складається з двох елементів: регулювання за нормою прибутку та механізму багаторічного стимулюючого регулювання. На відміну від регулювання за нормою прибутку, яке добре функціонує в широкому діапазоні умов, механізми СР є значно делікатнішими, і належне функціонування СР залежить від виконання ряду передумов. Тому пропонується впроваджувати СР в два етапи:

- на першому етапі запровадити регулювання за нормою прибутку (Rate of Return Regulation);
- протягом перехідного періоду створити необхідні передумови для запровадження механізмів багаторічного СР;
- на другому етапі запровадити механізми багаторічного СР (з регуляторним періодом від 3 до 5 років).

Тривалість етапів залежить від стану справ в той чи іншій галузі. Менше часу потрібно електроенергетиці, більше – сфері комунальних послуг.

Однак першим кроком має бути внесення змін до Закону «Про природні монополії», приведення його положень до стандартів законодавства ЄС.

5. Собівартість виробництва електроенергії

Реформування ринку електроенергії вступає в активну фазу, прийнято Закон «Про ринок електроенергії», напрацьовується вторинне законодавство і основним завданням є дотримання графіку впровадження реформи. Разом з тим, невирішеною залишається проблема формування собівартості генерації. Історично склалось так, що в собівартість включаються не всі економічні витрати, тому ми маємо значну різницю в собівартості виробництва електроенергії енергії різними типами генераторів. В умовах лібералізованого ринку за рахунок цього підприємства з низькою собівартістю можуть отримувати ренту. Для розв'язання цієї проблеми НКРЕКП має ініціювати проведення дослідження з залученням висококваліфікованих фахівців.

6. Інформаційна система НКРЕКП


З нагальних проблем, які необхідно вирішити якнайшвидше, я б відзначив створення Інформаційної системи НКРЕКП, яка б дозволяла автоматизувати процеси збору перевірки та обробки інформації і звільнити співробітників від виконання рутинної роботи.

7. Освіта та дослідження з питань економічного регулювання природних монополій

Єдиною запорукою успішності НКРЕКП є професіоналізм Членів Комісії та Робочого апарату. Нажаль, на сьогодні в Україні відсутня як систематична освіта з питань економічного регулювання природних монополій, так і спеціалізовані дослідницькі центри з цих питань. Така ситуація є абсолютно неприйнятною, враховуючи те, що в регульованих НКРЕКП галузях обсяг товарообігу складає сотні мільярдів гривень. На мою думку започаткувати освітні та дослідні програми зі спеціалізацією на економічному регулюванні доцільно в Київській школі економіки та її підрозділі – Київському Економічному Інституті, які мають необхідний викладацький і дослідницький потенціал.

Додаток: резюме В.Цапліна

23 лютого 2018 р.



(підпис)