

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТАРИФІВ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

У статті доведено необхідність удосконалення системи регулювання тарифів суб'єктів природних монополій, розкрито особливості державного впливу на їхню діяльність та напрями вдосконалення методів регулювання.

Регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є одним із напрямів державного регулювання економіки в цілому. Це питання особливо актуальне у зв'язку з тим, що в Україні відсутня концепція цілісної системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій.

Ще Джон Мейнард Кейнс розробив теорію державного регулювання економіки, якою було передбачено, що сам по собі ринок не може забезпечити повної економічної стабільності, а тому держава зобов'язана відігравати активну роль у стабілізації економіки та ефективно застосовувати економічні, правові та адміністративні важелі. При цьому держава має регулювати ті сфери і процеси, які ринок виконує недостатньо ефективно або взагалі не виконує [1, 2].

Одним із важливих факторів успішного функціонування суб'єктів природних монополій є ефективне державне регулювання їхньої діяльності.

Аналіз діяльності суб'єктів природних монополій свідчить про те, що здійснення ринкових реформ у цих сферах, використання всіх можливих резервів здешевлення вартості послуг та підвищення їхньої якості, принаймні у сфері послуг, які [резерви] надаються суб'єктами природних монополій, відбувається дуже повільно і непослідовно. Стримування реформування у цих сферах пов'язане з багатьма факторами, одним з яких є недосконалість законодавчого і нормативного забезпечення. Удосконалення потребує нормативна база, яка регулює правовідносини між виробниками і споживачами послуг. Вона регламентує оптимальні технічні нормативи витрат і втраги під час надання зазначених послуг та формування економічно обґрунтованих тарифів на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій із забезпеченням при цьому захисту інтересів споживачів.

Система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій повинна компенсувати брак ринкових регуляторів ефективними важелями державного управління, орієнтованого на мінімізацію витрат і втрат виробництва, а також обґрунтованих цін і тарифів на послуги суб'єктів природних монополій при утриманні оптимального рівня інвестицій у відтворенні основного капіталу.

Це особливо важливо з огляду на те, що послуги суб'єктів природних монополій використовуються майже у всіх без винятку виробничих процесах та сприяють підвищенню життєвого рівня населення. Саме у зв'язку із зазначеним діяльність монополій підлягає регулюванню, відповідно до національних підходів про суспільні інтереси держави.

Державний вплив на діяльність суб'єктів природних монополій має бути спрямований на досягнення основних завдань регулювання у таких напрямках:

1) регулювання повинно забезпечити захист інтересів споживачів послуг, які надають суб'єкти природних монополій, а також недопущення зловживань своїм монополюним становищем цих суб'єктів;

2) створення ефективної основи для оптимального функціонування та розширеного відтворення виробництва суб'єктів природних монополій шляхом створення сприятливих умов для повного покриття економічно виправданих витрат підприємств і відповідного інвестування у розвиток виробництва.

У цих напрямках існує певний конфлікт інтересів, і саме державні регулюючі органи мають їх вирішити шляхом оптимального задоволення потреб усіх суб'єктів регулювання. Діяльність суб'єктів природних монополій має регулюватися у такий спосіб, що забезпечує баланс інтересів усіх зацікавлених кіл, у тому числі держави.

Для досягнення та реалізації мети і завдань, які стоять перед державними регуляторними органами при регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій, застосовують різні методи та механізми такого регулювання, які передбачають способи впливу регулюючих органів на діяльність суб'єктів природних монополій для забезпечення їх ефективної діяльності, а також для збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Різні підходи до регулювання діяльності суб'єктів природних монополій викладено у багатьох наукових дослідженнях, зокрема у праці О. В. Коломійченко, Є. І. Котьолкіної, І. П. Соколовой «Регулювання природних монополій: аналіз світового досвіду і побудова системи регулювання в Російській Федерації» [3]; у монографії В. Д. Базилевича, Г. М. Филіюк «Природні монополії» [7]; у наукових звітах «Розроблення вітчизняної моделі регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у галузі зв'язку на базі узагальнення світового досвіду» [4]; «Розробка вітчизняної моделі регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві» [5] тощо.

Водночас практика регулювання тарифів свідчить про наявність проблем, які перешкоджають досягненню регуляторних цілей і потребують вирішення.

Аналіз законодавства з питань ціноутворення дає підстави стверджувати, що на сьогодні застосовуються норми, які надають можливість вільного тлумачення положень законодавства та не створюють засад для методологічного забезпечення регуляторної діяльності і перешкоджають ефективному регулюванню цін.

Так, у частині 2 статті 9 Закону України «Про природні монополії» встановлено перелік складових, які враховуються при регулюванні цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій. Однак нині відсутні єдині вимоги, зокрема щодо:

- класифікації витрат для цілей ціноутворення;
- складу витрат, які можуть бути відшкодовані за рахунок тарифів на послуги суб'єктів природних монополій;
- формування прибутку в складі тарифів;
- розподілу планових витрат та очікуваного прибутку для їх відшкодування в тарифах для різних груп споживачів;
- вибору структур та видів тарифів для їх застосування при нарахуванні плати споживачам;

- методів регулювання тарифів;
- механізмів коригування (індексації) тарифів.

Практика показує, що на сьогодні немає єдиного розуміння того, які витрати мають право включатися до собівартості послуг суб'єктів природних монополій, ціни (тарифи) на які регулюються.

Невизначеність поняття «собівартість» у системі ціноутворення унеможливує регулювання прибутку, який, як правило, визначається як відсоток від витрат до собівартості послуг.

Відсутність затвердженої класифікації витрат, які включаються до собівартості реалізованих послуг суб'єктів природних монополій (або повної собівартості), ускладнює механізм затвердження цін/тарифів на основі економічно обґрунтованих витрат на виробництво цих послуг.

Не менш дискусійним питанням є встановлення обмежень щодо складу витрат, які можуть бути відшкодовані в тарифах на послуги суб'єктів природних монополій та їх розміру. Цей аспект ціноутворення найбільше привертає увагу тому, що питання економічної обґрунтованості, «завищення» або «заниження» тарифів перебуває у полі зору регулюючих органів, суб'єктів природних монополій і споживачів.

З боку регуляторних та контролюючих органів нагальним є визначення критеріїв, за якими можна здійснити оцінку економічної обґрунтованості тарифів на етапі встановлення тарифів та їх застосування.

При формуванні тарифів найбільш складними для вирішення є такі проблеми:

- 1) пов'язані з відсутністю переліку витрат, які не можуть бути включені в тарифи;
- 2) нормування витрат та витрат ресурсів, вартість яких включається для відшкодування в тарифах.

Проблемним залишається планування прибутку з метою відшкодування в тарифах. Концептуально не сформульовано єдиної думки щодо доцільності планування прибутку і сплати податку на прибуток підприємствами, основною метою діяльності яких не можна назвати одержання прибутку.

У законодавстві існують конфлікти щодо визначення цілей планування прибутку для підприємств різних форм власності.

Нині не визначено, яким чином повинен плануватися прибуток при застосуванні систем двоставкових тарифів. Тобто не визначено, чи плановий прибуток має відшкодуватися за рахунок «постійної» складової тарифу чи «змінної», хоча економічна логіка спрямовує до включення

планового прибутку саме до «постійної» складової тарифу. Це зумовлено необхідністю одержання коштів для реалізації програми капітальних інвестицій незалежно від того, як змінюватиметься обсяг реалізації послуг.

Практика засвідчила, що спеціалісти підприємств не завжди обізнані з сучасними методиками довгострокового фінансового планування для цілей інвестиційного менеджменту проектів, часто мають невисокий рівень комп'ютерної грамотності, який необхідний для використання методу моделювання за допомогою електронних таблиць, і відповідно, не оцінюють вплив реалізації програми капітальних інвестицій на тарифи на етапі їх формування, а використовують старі підходи до планування прибутку, тобто шляхом застосування встановленого нормативу рентальності до суми витрат.

Порядок формування тарифів на послуги суб'єктів природних монополій має передбачати можливість відшкодування витрат на капітальні інвестиції в обсязі чистого планового прибутку за рахунок різних груп споживачів залежно від встановленої питомої ваги окремої категорії споживачів у формуванні витрат на здійснення капітальних вкладень, як це передбачено у сфері житлово-комунального господарства - у Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення. Цей важливий показник має визначатися підприємством за погодженням із уповноваженим регуляторним органом. На жаль, в інших галузях така методика відсутня.

Законодавчих обмежень щодо максимального рівня витрат на капітальні інвестиції, які можуть відшкодуватися в тарифах, на сьогодні немає. Їх обсяг встановлюється уповноваженими регуляторними органами для кожного підприємства окремо, залежно від оцінки рівня платоспроможності споживачів.

Невирішеним залишається питання економічного розподілу витрат для їх відшкодування в тарифах для різних груп споживачів. Цю проблему вирішують підприємства або регулюючі органи на власний розсуд, не базуючись на принципах ціноутворення, встановлених у законодавстві.

Причиною зміни структури тарифів є необхідність суб'єктів господарювання запобігати негативному впливу від скорочення обсягів споживання послуг на фінансові результати їхньої діяльності.

Питання зміни структури тарифів набуває актуальності особливо у такому економічному середовищі, в якому налагоджено облік виробництва та споживання послуг. Для України рівень

обліку споживання у різних сферах діяльності суб'єктів природних монополій зростає щорічно, але в кожній галузі темпи зростання різні.

Важливе місце при регулюванні діяльності суб'єктів природних монополій посідає визначення методів регулювання тарифів на їхні послуги.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про ціни і ціноутворення», державне регулювання цін і тарифів здійснюється шляхом встановлення:

- державних фіксованих цін (тарифів);
- граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін і тарифів.

Незважаючи на можливості, які додатково відкриваються для підприємств при регулюванні тарифів за методом встановлення граничного рівня цін, нині в Україні цей метод не знайшов належного практичного застосування.

Причиною, на нашу думку, є насамперед те, що досі не визначено підходи, за яких встановлювався би граничний рівень цін. Відповідно не розроблено методичних підходів до визначення показників інфляції, ефективності діяльності та дії зовнішніх факторів.

Якщо проаналізувати практику окремих підприємств і дослідити появу в Україні елементів заохочувального регулювання тарифів, які застосовуються щодо суб'єктів природних монополій, то можна зробити такі висновки. Через затвердження питомих витрат ресурсів у складі базового тарифу та механізму коригування частки витрат відповідних ресурсів на фактичний рівень зміни ціни ресурсу, регуляторний орган створює стимул для зменшення частки тих чи інших витрат у складі тарифу.

При цьому механізми заохочувального регулювання лише останнім часом починають частково знаходити своє застосування у практиці регулювання, зокрема у водопровідно-каналізаційному та тепловому господарствах. Разом з тим, вони не відпрацьовані і мають певні недоліки, що потребують усунення шляхом прийняття відповідної методики.

Суттєвим недоліком регулювання діяльності суб'єктів природних монополій є також відсутність механізмів індексації тарифів та сталої практики формування бюджетів і планування на підприємствах та її використання для цілей регулювання цін при їх зростанні на енергоносії темпами, які випереджають зростання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій для споживачів, що призводить до накопичення заборгованості.

Відсутність у законодавстві закріпленого механізму коригування витрат для застосування у сфері діяльності суб'єктів природних монополій

є перешкодою для розвитку методів заохочувального регулювання.

В економічній теорії під терміном «заохочувальне регулювання», або його ще називають «стимулююче регулювання», розуміють «форму регулювання, яка дає суб'єкту регулювання можливості для одержання стимулів, що існують на конкурентних ринках, та дає йому змогу певною мірою реагувати на такі стимули».

Отже, вдосконалення системи регулювання у частині застосування методів регулювання може відбуватися в двох напрямках. *Перше*, шляхом удосконалення чинної практики застосування методів регулювання цін. *Друге*, шляхом створення умов для запровадження методів заохочувального або стимулюючого регулювання.

Удосконалення чинної методики встановлення тарифів за методом «витрати плюс» може стати ефективним інструментом регулювання у разі, якщо у законодавстві буде передбачено обов'язковий перегляд тарифів по завершенню одного року їх дії. Практика щорічного планового перегляду тарифів дає змогу створити умови для запобігання збитковості суб'єктів господарювання.

Водночас міжнародний досвід свідчить про можливість створення стимулів для досягнення

економічної ефективності суб'єктами господарювання на ринках, які перебувають у стані природних монополій, незалежно від того, на основі якої форми власності діють ці підприємства і якою є мета їхньої діяльності через систему ціноутворення шляхом запровадження методів «заохочувального регулювання». Одним із таких методів є метод встановлення граничного рівня цін на період від 3-х до 5-ти років.

Водночас запроваджується механізм коригування витрат на фактичний рівень інфляції упродовж строку дії тарифів, які встановлюються на період більше одного року.

Встановлення періоду регулювання, який триває 3-5 років, дає змогу зменшити регуляторний вплив на діяльність суб'єкта природної монополії, якщо умови та правила здійснення діяльності суб'єкта природних монополій чітко визначені регуляторним органом, а також запроваджено систему моніторингу за показниками його діяльності.

Для врегулювання вищевикладених проблем необхідно розробити єдину методику з планування, обліку і калькулювання вартості робіт (послуг) у цілому для всіх суб'єктів природних монополій, а особливості галузевих підходів відпрацювати у галузевих методиках.

1. *Armstrong M., Cowan C., Wieners I.* Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience,- London: MOT Press, 1994.
2. *Пикулькин А. В.* Система государственного регулирования. - М.: Закон и право. Юнити, 1997.- С. 25.
3. *Коломийченко О. В., Котелкина, Е. И., Соколова И. П.* Регулирование естественных монополий: анализ мирового опыта и построение системы регулирования в Российской Федерации.-СПб., 1995.
4. Звіт «Про науково-дослідну роботу на тему «Розроблення вітчизняної моделі регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у галузі зв'язку на базі узагальнення світового досвіду» / АМКУ Центр комплексних досліджень з питань антимонопольно! політики. УДК 338 № держреєстрації 0104U 006654 Інв. №01-03/3. Київ, 2004.
5. *Амброзевич П., Кузьменко Л., Бабак А. та інші.* Звіт «Про науково-дослідну роботу по темі 01-03 "Узагаль-

нення світового досвіду щодо регулювання діяльності суб'єктів природних монополій" з етапу "Розробка вітчизняної моделі регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у житлово-комунальному господарстві"». УДК 338, № держреєстрації 0104U 006654. Інв. № 01-03. Київ, 2004.

6. *Кузьменко Т., Амброзевич П., Бабак А. та інші.* Звіт «Про науково-дослідну роботу за темою: "Науково-методичне обґрунтування типових вимог до порядку формування тарифів на послуги суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства". Антимонопольний комітет України / Центр комплексних досліджень з питань антимонопольно! політики. УДК 338, № держреєстрації 0105U003113. Інв. № 03-05. Київ, 2005.
7. *Базилевич В. Д., Филлок Г. М.* Природні монополії.- К.: Знання, 2006.- 367 с

L. Kuzmenko, S. Kuzmenko

THE MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE SYSTEM OF TARIFFS REGULATION FOR THE NATURAL MONOPOLY ENTITIES

The article defines necessity of improving the system of tariffs regulation for the natural monopoly entities, also the features of the state influence and directions of improving regulation methods are disclosed in the article.