



Антимонопольний комітет України
Головне управління державної служби України

Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій

Зелена книга

Проект “Діяльність груп аналізу політики
у державних органах України”



ЦЕНТР СПРЯНЯННЯ
ІНСТИТУЦІОНОМУ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ПРИ ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



*міжнародний центр
перспективних досліджень*

Зелену 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 ініціативи 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 МакНілл-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
Склад та особливості природних монополій	13
Неефективність наявної системи державного регулювання природних монополій: прояви	14
Зловживання монопольним становищем у сфері природних монополій.....	14
Негативний вплив природних монополій на конкурентні ринки	17
Негативний вплив завищення тарифів на послуги природних монополій на ефективність господарювання та міжнародну конкурентоспроможність України	17
Негативний вплив завищення тарифів на послуги природних монополій на соціальну ситуацію в Україні	18
Неефективність наявної системи державного регулювання природних монополій: причини	20
Слабкість державних регуляторів природних монополій.....	20
Одноваріантність системи формування тарифів (“витрати плюс”).....	21
Недосконалість правового механізму визначення складу витрат під час тарифного регулювання природних монополій	21
Групи інтересів, зацікавлені у збереженні наявної моделі регулювання.....	23
Можливі варіанти вдосконалення тарифного регулювання природних монополій	25
Додаток 1. Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій”	27

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 Максютя 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 консультаційну 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

Ця зелена книга має на меті розпочати широке обговорення проблеми вдосконалення державного регулювання природних монополій для мінімізації негативного впливу природних монополій на функціонування та розвиток конкурентних і потенційно конкурентних ринків, а також можливих способів мінімізації такого впливу.

Зелену книгу впорядковано на основі узагальнення досвіду роботи органів Антимонопольного комітету з контролю за дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції на ринках природних монополій і з урахуванням результатів наукових досліджень, організованих Антимонопольним комітетом.

Склад та особливості природних монополій

Нині в Україні налічується 11 загальнодержавних і понад 2 300 регіональних і локальних природних монополій.

За результатами аналізу статистичних даних частку послуг суб'єктів природних монополій у загальному обсязі реалізованих 2004 року в Україні товарів, робіт і послуг підприємствами (за винятком перепродажу товарів і послуг без додаткової обробки) можна оцінити приблизно у 7–8%. Однак тарифи на послуги інфраструктури (енергетика, транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство), що утворюють ринки природних монополій, чинять суттєвий вплив на ціноутворення практично в усій економіці.

На відміну від переважної більшості товарів, робіт і послуг, для виробництва (реалізації) яких отримання послуг природних монополій потрібне, самі ці послуги створюють специфічні ринки, на яких задоволення попиту ефективніше за умови відсутності конкуренції. Унаслідок цих особливостей у сфері природних монополій конкуренція не забезпечує зменшення або стримування розміру тарифів.

Функцію замінника конкурентного тиску у сфері природних монополій повинно виконувати втручання держави – державне регулювання.

Таке регулювання повинно забезпечувати:

- економічно обґрунтований розмір тарифів на послуги (цінове регулювання);
- недискримінаційний доступ споживачів до послуг природних монополій (регулювання доступу);
- належний мінімальний рівень якості та безпеки послуг природних монополій (технічне регулювання або регулювання якості).

Питання для обговорення:

- Чи потрібне державне регулювання природних монополій?
- Який з напрямів такого регулювання нині найбільш значущий?

Неефективність наявної системи державного регулювання природних монополій: прояви

В Україні з ухваленням у квітні 2000 року Закону “Про природні монополії” створено правові передумови запровадження механізму державного регулювання діяльності природних монополій, що відповідав би умовам ринкової економіки.

Однак 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 – дотепер не досягнуто.

Зловживання монопольним становищем у сфері природних монополій

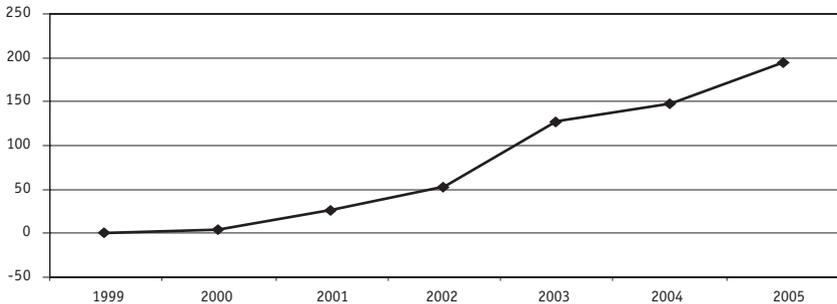
За відсутності дієвого механізму регулювання суб’єкти природних монополій дозволяють собі нелояльну поведінку стосовно споживачів послуг, що за неможливості протиставити монопольній владі належний супротив викликає численні скарги до всіх державних органів, які, як здається споживачам, можуть допомогти їм захистити свої права. Численні скарги на дії чи бездіяльність природних монополій надходять і до органів Антимонопольного комітету України.

Кількість таких звернень становить більш як половину всіх заяв, що надходять до органів АМКУ, і стабільно зростає. Дані щодо кількості заяв, які надходять до органів Антимонопольного комітету впродовж останніх семи років, наведено в **Таблиці 1.**

Таблиця 1. Кількість заяв, отриманих АКУ впродовж останніх семи років

Роки	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Кількість заяв	2 038	2 109	2 589	3 123	4 638	5 053	5 997
Темпи зростання кількості заяв відносно 1999 року, %	—	4	27	53	128	148	194
Темпи приросту кількості заяв, %	—	4	23	21	49	9	19

Графік 1. Темпи зростання кількості заяв, %

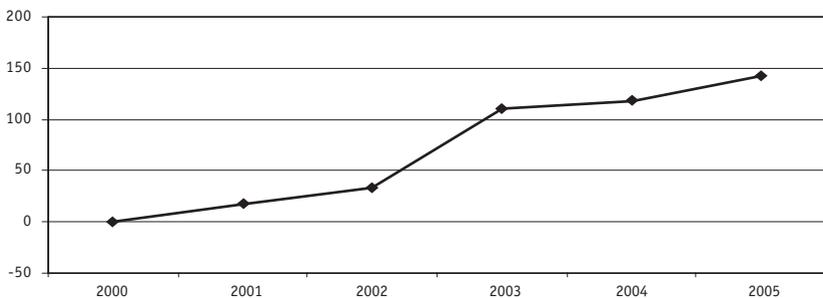


Свідченням недостатньої ефективності державного регулювання природних монополій є і кількість припинених органами АМКУ зловживань монопольним становищем. Якщо впродовж 2000–2005 років виявлено понад 7 800 порушень цих норм, то близько половини їх вчинено суб'єктом природних монополій.

Таблиця 2. Кількість зловживань монопольним становищем

Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Кількість зловживань монопольним становищем	721	847	962	1 524	1 570	1 747
Темпи зростання кількості зловживань монопольним становищем відносно 2000 року, %	—	18	33	111	118	142
Темпи приросту кількості зловживань монопольним становищем, %	—	18	14	58	3	11

Графік 2. Темпи зростання кількості зловживань монопольним становищем, %

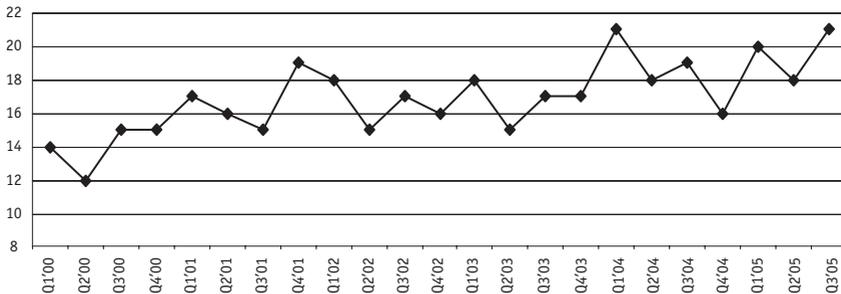


Сума безпосередньої шкоди (збитків), завданої чи яка могла бути завдана юридичним і фізичним особам лише виявленими і припиненими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, становить понад 690 млн. грн. Обсяги перерахунків природних монополій у галузі тепло- та водопостачання зі споживачами за ненадані або надані не в повному обсязі послуги становлять за 2001–2005 роки 1 825 млн. грн., у тому числі за опалювальний сезон 2004–2005 років – 329,121 млн. грн.

Органи Антимонопольного комітету змушені, через застосування санкцій за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, компенсувати хиби регулювання природних монополій, тим самим підмінюючи органи-регулятори.

За даними кон'юнктурних опитувань Держкомстату, багато промислових підприємств відзначають високі тарифи природних монополій серед чинників, що стримують виробництво. Негативний вплив цього чинника постійно зростає: якщо 2000 року його відчували 12–15% опитаних промислових підприємств, то у III кварталі 2005 року – 21%.

Графік 3. Частка підприємств, які відзначають високі тарифи природних монополій як чинник, що стримує виробництво, %



Серед підприємств низки галузей, які становлять велику частку економіки України, питома вага тих, хто оцінює завищені тарифи природних монополій як негативний чинник, 2005 року перевищила 30%.

Фахівці Державної контрольно-ревізійної служби Головного контрольно-ревізійного управління в матеріалах перевірок зазначають, що “практично на кожному підприємстві галузі житлово-комунального господарства, з одного боку, допускаються порушення, які збільшують собівартість наданих послуг і відповідно збитки, а з іншого – не використовуються наявні можливості отримання доходів”.

Подальше тривання таких тенденцій створює низку загроз в економічній, соціальній і політичній сферах.

Таблиця 3. Завищені тарифи природних монополій як чинник негативного впливу на окремі галузі національної економіки України¹

Види економічної діяльності	I квартал 2004 р.	IV квартал 2004 р.	III квартал 2005 р.
Металургія	26	23	34
Добувна промисловість	19	22	32
Виробництво паперу та картону	22	24	32
Виробництво інших неметалевих мінеральних виробів (будівельні матеріали, скловироби та ін.)	29	27	31

Негативний вплив природних монополій на конкурентні ринки

В економічній площині необґрунтовано завищені тарифи на послуги природних монополій перешкоджають розвитку конкурентного сектору. Адже встановлення таких тарифів – суттєвий бар'єр для виходу нових підприємців на ринки, оскільки передбачає відчутне зменшення прибутковості підприємницької діяльності на ринку у зв'язку з низькою платоспроможністю населення та його неможливістю мінімізувати споживання послуг природних монополій чи взагалі відмовитися від нього.

Загалом механізм негативного впливу завищених тарифів на інфраструктурні послуги на розвиток і функціонування конкурентних ринків можна відобразити схематично (див. **Схему 1** на с. 19).

Негативний вплив завищення тарифів на послуги природних монополій на ефективність господарювання та міжнародну конкурентоспроможність України

Можливості природних монополій завищувати тарифи на свої послуги позбавляє ці підприємства стимулу зменшувати свої витрати через модернізацію виробництва,

¹ Наведено відсоток підприємств, що визначили високі тарифи природних монополій як чинник, що стримує виробництво.

запровадження новітніх технологій, раціоналізацію, дає змогу включати неефективні витрати до собівартості послуг. Це стимулює неефективне господарювання, що неминуче призводить до обмеження інноваційної діяльності, підвищення рівня зношеності основних засобів виробництва, зокрема мереж, за допомогою яких надаються послуги. Останнє є основною причиною зростання кількості аварій і, як наслідок, зниження якості послуг природних монополій, невідповідності їх нормативним показникам і ще більшого зростання собівартості виробництва (зокрема за рахунок щораз вищої вартості витрат на ліквідацію аварій).

Так, за останні 15 років у ЖКГ зведено до мінімуму проведення планових капітальних ремонтів і часткової заміни транспортних мереж (трубопроводи та внутрішньобудинкові мережі, у тому числі радіатори опалення), що відпрацювали нормативно визначений термін. Останніми роками капітальний ремонт практично не здійснювався, на технічне обслуговування витрачалося 5–10% його загальних витрат замість необхідних 30–35%, проте витрати на аварійний ремонт становили 30–40% витрат на обслуговування замість звичайних 10%.

У непоодиноких випадках суб'єкти природних монополій надають комунальні послуги незадовільної якості: наприклад, через внутрішнє засмічення трубопроводів питну воду на більшості території України не рекомендується споживати без кип'ятіння, а підігрівання води та тепlopостачання (у разі їх надання) не відповідають нормативним температурним показникам.

Утім, у 2004–2005 роках ступінь зношеності основних засобів в Україні досяг критичного рівня – близько 50%. Найбільш зношені основні засоби підприємств з виробництва та розподілу електроенергії, газу та води – близько 65%. Моральна застарілість техніки та технологій у багатьох галузях (зокрема у житлово-комунальному господарстві, енергетиці та транспорті) становила близько 90%. За умови подальшого збереження таких тенденцій Україні загрожує техніко-технологічне відставання від інших, у тому числі сусідніх країн.

Негативний вплив завищення тарифів на послуги природних монополій на соціальну ситуацію в Україні

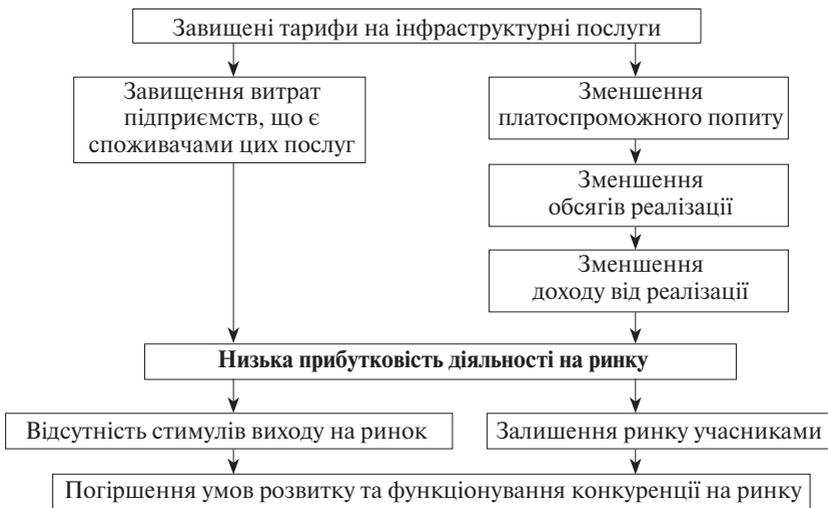
Один із найбільших споживачів послуг, надаваних суб'єктами природних монополій, – населення України. Це так звані комунальні послуги з постачання газу, електроенергії, холодної і гарячої води та водовідведення, опалення, а також послуги стаціонарного зв'язку, пасажирські залізничні перевезення.

Розмір плати за ці послуги, особливо комунальні, досить суттєвий для великої частини населення (особливо пенсіонерів і багатодітних сімей).

Висока ціна комунальних послуг, їхня неналежна якість, а також непоодинокі випадки ненадання чи надання цих послуг у неповному обсязі призводять до того, що чимала частина населення відмовляється сплачувати нараховані платежі за комунальні послуги. Це зумовлює погіршення економічного стану надавачів послуг.

Водночас у разі чергового підвищення цін на комунальні послуги зростає соціальна напруга 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 енергоносії, що імпортуються. Однак наявна система регулювання не стимулює суб'єктів природних монополій до зменшення неефективних витрат, поліпшення якості послуг, встановлення обґрунтованих цін і тарифів на послуги і водночас породжує негативні явища в розвитку конкурентних галузей, що призводить до ще більшого загострення соціальних проблем у країні.

Схема 1. Механізм негативного впливу завищених тарифів на інфраструктурні послуги



Питання для обговорення:

- Чи є ефективною наявна система тарифного регулювання природних монополій?
- Чи є суттєвим негативний вплив хиб у тарифному регулюванні природних монополій на економічну та соціальну ситуацію в Україні?
- Наскільки нагальне завдання мінімізації тарифного регулювання?

Неефективність наявної системи державного регулювання природних монополій: причини

Основними причинами недостатньої ефективності державного регулювання тарифів на послуги природних монополій, як свідчить аналіз, є:

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

Слабкість державних регуляторів природних монополій

Законом “Про природні монополії” передбачено створення національних комісій регулювання природних монополій як незалежних регулятивних органів і закладено принципи їхньої роботи, які мають забезпечити стабільне та недискримінаційне регулювання, передусім у сфері тарифної політики.

Проте з дня набрання чинності цього закону з’явився лише один новий орган регулювання – Національна комісія з питань регулювання зв’язку (НКРЗ), утворена відповідно до Закону № 1280-IV “Про телекомунікації” від 18 листопада 2003 року. Національну комісію регулювання електроенергетики України (НКРЕ), яка є органом регулювання у нафтогазовому комплексі й електроенергетиці, створено 1994 року, задовго до ухвалення Закону “Про природні монополії”. Правове забезпечення незалежності діяльності цих комісій вкрай недостатнє. Замість того, щоб невідкладно створювати національні комісії регулювання природних монополій у відповідних сферах, як це вимагає Закон “Про природні монополії”, тривають дискусії щодо доцільності їх створення.

Указ Президента “Про створення Незалежного органу регулювання у галузі транспорту” [Національної комісії регулювання транспорту України (НКРТ)], проект якого підтримано на засіданні Кабінету Міністрів ще 15 січня 2003 року, досі не ухвалено.

Що стосується житлово-комунального господарства, то в цій сфері немає навіть визначеності: створювати один загальнонаціональний регуляторний орган

чи окремі в регіонах або не застосувати комбіновану систему, і якщо прийняти останній варіант – то на якому рівні і в якій кількості.

Одноваріантність системи формування тарифів (“витрати плюс”)

Нині акти (і нормативного, і ненормативного характеру) уповноважених державних органів України щодо формування цін (тарифів) ґрунтуються здебільшого на методі регулювання, відомому як метод “витрати плюс” [або метод регулювання 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.

Метод регулювання “витрати плюс” не заохочує суб’єктів господарювання до економії ресурсів, що призводить до збереження наявної високої енерго- та матеріаломісткості послуг і як наслідок – суттєвого енергетичного складника у тарифах.

Крім того, цей метод передбачає застосування трудомісткого підходу до визначення індивідуального складу витрат кожного з достатньо численної групи суб’єктів господарювання.

Поряд із цим метод “витрати плюс” стимулює збільшення фінансових витрат (тобто витрат, пов’язаних із залученням позикового капіталу) понад потрібний рівень (ефект Аверча–Джонсона).

Недосконалість правового механізму визначення складу витрат під час тарифного регулювання природних монополій

Негативні риси, властиві методу регулювання “витрати плюс”, різко посилює наявний нині в Україні правовий механізм визначення складу витрат, що враховуються у встановленні державними регуляторними органами тарифів на послуги природних монополій.

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

Утім, законодавство про оподаткування має зовсім інші цілі, аніж забезпечення економічної обґрунтованості витрат.

Обов'язкове врахування під час формування цін (тарифів) на товари (послуги) природних монополій окремих статей витрат, які згідно зі статтею 5 Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” відносять на валові витрати виробництва та 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 та інших витрат, які не відносять безпосередньо до самих послуг. Це було б неможливим за умов великої конкуренції на ринку й унеможливило ефективне функціонування відповідних ринків. Застосування відповідних положень Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” як критерію обґрунтованості витрат природної монополії з економічного погляду абсолютно невиправдане.

У 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, оскільки нині відсутні інші затверджені в установленому порядку нормативні акти, які б врегульовували ці проблеми. Це існує, незважаючи на те, що зазначене Положення має застосовуватися лише для відображення всіх операцій, уже здійснених господарюючим суб'єктом, і не призначене для формування планового складу витрат на послуги природних монополій.

Саме внаслідок дії такого механізму формування складу витрат у межах застосування моделі “витрати плюс” тільки підприємства житлово-комунального господарства впродовж 2000–2002 років переклали 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 природних монополій 2004 року витратили на спонсорську допомогу понад 1,6 млрд. грн. Цю “добročинність” оплатили їхні споживачі, які отримували послуги за завищеними тарифами.

Гостра також проблема, пов'язана з нормами витрат, які відшкодовують за рахунок тарифів. Використання для розрахунків середніх показників дає змогу компенсувати за рахунок споживача втрати, зумовлені безгосподарністю. Наприклад, під час формування тарифів на водопостачання для підприємства “Одесавадодканал” встановлено втрати в розмірі 40%, тоді як цей показник у Київській області становить усього 5%. Великі відмінності в розмірах цих норм свідчать щонайменше про відсутність їх належного економічного й технологічного обґрунтування.

Отже, визначені частиною другою статті 9 Закону “Про природні монополії” заходи тарифного регулювання природних монополій не забезпечують дотримання принципів регулювання діяльності природних монополій, визначених частиною першою цієї ж статті закону, а саме: стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них, забезпечення захисту прав споживачів.

Групи інтересів, зацікавлені у збереженні наявної моделі регулювання

Збереження вочевидь неефективної системи тарифного регулювання природних монополій пов’язано з наявністю певних інтересів.

Такими інтересами є:

- прагнення природних монополій перекладати на споживачів власні неефективні витрати і зумовлені нерациональним господарюванням втрати;
- 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 утворюється 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).

Зазначені інтереси короткострокові або стосуються лише окремих груп громадян, тимчасом як наявні хибні тарифного регулювання природних монополій завдають шкоди всьому суспільству і на довгострокову перспективу.

Утім, вони спонукають суб’єктів природних монополій до лобіювання власних інтересів у відповідних місцевих і центральних органах влади. В Україні створена і дотепер досить успішно функціонує система політичної підтримки позиції керівництва природних монополій, зокрема, в частині постійного підвищення тарифів на їхні послуги без перегляду та вдосконалення структури й розмірів витрат і скорочення втрат. Природні монополії мають практично необмежені можливості відшкодовувати витрати на лобіювання власних інтересів за рахунок тих самих споживачів, проти інтересів яких це лобіювання практично спрямовано.

Питання для обговорення:

- Чи є потреба у посиленні ролі державних регуляторів природних монополій? Якщо так – які напрями та способи такого посилення?
- Чи є в цей час в Україні реальні альтернативи системі тарифного регулювання “витрати плюс”?
- Чи має в подальшому визначення складу витрат, що підлягають обов’язковому відшкодуванню через тариф, ув’язуватися з визначенням бази оподаткування прибутку підприємств?
- Чи повинні інтереси, які забезпечує наявна система тарифного регулювання природних монополій, мати пріоритет над необхідністю усунення негативних наслідків такої системи?
- Чи існують інші, крім зазначених, причини недостатньої ефективності тарифного регулювання природних монополій? Якщо так – які?

Можливі варіанти вдосконалення тарифного регулювання природних монополій

Можливі такі варіанти вирішення проблеми:

1. Відмова від безальтернативного використання моделі тарифного регулювання “витрати плюс”.
2. Визначення категорій витрат, що не підлягають обов’язковому врахуванню під час регулювання тарифів на послуги природних монополій, у відповідному нормативному акті.
3. Внесення змін до норм статті 9 Закону “Про природні монополії” в частині зміни правових засад формування витратної частини тарифів на послуги природних монополій.

Перший варіант вирішення проблеми найбільш радикальний і найбільш перспективний. Водночас він потребує найбільше ресурсів і часу на розроблення та випробування відповідних методик на конкретних ринках, навчання фахівців та ін. Крім того, наявність, з одного боку, норм частини другої статті 9 Закону “Про природні монополії”, що орієнтує органи регулювання на модель “витрати плюс”, а з іншого – зацікавленості впливових груп інтересів у збереженні саме такої моделі регулювання, суттєво ускладнює запровадження альтернативних моделей регулювання.

Так, у межах реформування житлово-комунального господарства уряд України вперше спробував відійти від методу розрахунку планового прибутку як відсотка повної собівартості. Було затверджено нову методику розрахунку планового прибутку залежно від інвестиційних потреб підприємства, визначених на основі розробленої інвестиційної програми². Однак досвід засвідчив, що більшість міст України продовжують використовувати старий підхід до регулювання тарифів у частині планування прибутку, нехтуючи положеннями нового нормативного документа.

Другий варіант теоретично дає змогу найбільш оперативно і з найменшими витратами ресурсів створити умови для вирішення проблеми. Тому саме його

² Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 139 “Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення” від 27 червня 2001 року, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 23 серпня 2001 року за № 748/5939.

ще 2004 року запропонував Антимонопольний комітет, який розробив проект відповідної постанови Кабінету Міністрів. Однак невизначеність поняття “враховуються при регулюванні цін (тарифів) на товари суб’єктів природних монополій”, що міститься у частині другій статті 9 Закону “Про природні монополії” дозволила представникам супротивних груп інтересів тлумачити термін “враховуються” як “підлягають обов’язковому відшкодуванню у повному обсязі”. За такого тлумачення вдосконалення структури витратної частини тарифів на послуги природних монополій на основі нормативного акта Кабінету Міністрів неможливе.

Тому за умов, що склалися, необхідним і найбільш доцільним початковим кроком у напрямі вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій є третій варіант внесення змін до статті 9 Закону “Про природні монополії”, що передбачали б нормативне обмеження витрат, які враховуються під час регулювання цін і тарифів на товари і послуги природних монополій.

Ухвалення таких змін має унеможливити суб’єктам природних монополій маніпулювання витратами, зокрема, їх необґрунтоване завищення, включення до них необґрунтованих витрат і наднормативних витрат, а також витрат, які не відносять безпосередньо до виробництва та постачання цих послуг.

Питання для обговорення:

- Який із зазначених варіантів вдосконалення тарифного регулювання природних монополій повинен реалізовуватися передусім?
- Чи існують інші, крім зазначених, напрями та варіанти вдосконалення тарифного регулювання природних монополій? Якщо так – які?

Додаток 1

Незалежна експертна оцінка зеленої книги “Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій”

Загальний огляд

1. Ми дуже вдячні команді з Антимонопольного комітету України за розроблення їхньої зеленої книги та за участь у конструктивному та відкритому обговоренні з консультантами з Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії.
2. Ми прочитали зелену книгу у перекладі англійською. Було зрозуміло, що деякі питання, які ми порушили для обговорення з командою, стосувалися браку точності в англійській версії і що ці питання представлено більш чітко в оригінальній версії.
3. Цей документ дуже детально визначає проблеми та подає вичерпну базову інформацію. Однак для забезпечення відповідності критерію “найкращої практики”, що висувається до консультативного документа, цю зелену книгу потрібно розвивати далі, зокрема у сфері визначення завдань політики за допомогою визначення кількісних показників, з якими будуть порівнюватися альтернативні варіанти політики.

Подробиці

4. Було б дуже корисно надати цьому документу назву, яка узагальнює його призначення (наприклад, що це консультативний документ), але без використання жаргонного терміну “зелена книга”, який не дуже зрозумілий поза межами уряду та відповідних установ. Наприклад, таку: “Консультації щодо вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій”.
5. Вступ мав би надати читачеві можливість зрозуміти мету та призначення цього документа. Вступ повинен дуже конкретно визначати, з ким ви проводите консультації та з якого питання ви хочете отримати коментарі. Ці питання потрібно відобразити у запитаннях, які ви ставите у рамках цього документа (здається, деякі з них спрямовані на технічних фахівців, інші питання більш доступні та зрозумілі для широкої громадськості/споживачів послуг монополій).

6. Вступ також мав би визначити, з ким проводяться консультації на цьому етапі (та чи існують будь-які конкретні запитання для окремих зацікавлених сторін), з ким вже проводилися консультації з цього питання у минулому, а також якими були результати таких консультацій. Вступ також мав би надати учасникам процесу консультацій практичні поради щодо того, яким чином їм потрібно реагувати на цей документ (наприклад, ім'я та адресу контактної особи) і термін для надання відповідей. Яким чином буде використано внески учасників консультацій? Чи зможуть вони побачити звіт або реакцію Антимонопольного Комітету України, і коли такий звіт з'явиться?
7. Ця зелена книга визначає характер проблеми та способів дій. Однак з цього документа не дуже зрозуміло, що є головною проблемою, яку потрібно вирішити: зменшення кількості скарг від користувачів послуг, дослідження економічного впливу поведінки монополій або зняття з Антимонопольного комітету України обов'язку діяти як регуляторний орган у цьому секторі? Цей документ дуже добре описує вплив і наслідки цієї проблеми для конкретних груп населення, таких як пенсіонери (але це потрібно відобразити нижче у цьому документі – там, де ви досліджуєте різноманітні варіанти політики – яким чином кожен варіант політики впливає та ці окремі зацікавлені сторони).
8. Було б корисно також додати більше свідчень масштабу проблеми та її наслідків. Наприклад, у розділі “Склад та особливості природних монополій”: чи є збільшення кількості скарг “реальним” збільшенням кількості скарг або ознакою кращого звітування? У “Негативний вплив природних монополій на конкурентні ринки”: чи є вплив на конкуренцію реальним або теоретичним? Які докази підтверджують потребу у втручанні урядових інституцій?
9. Цей документ також повинен чітко визначити завдання політики для запровадження таких заходів – іншими словами, якою буде ситуація в результаті успішного запровадження політики? Ці завдання потрібно виразити у кількісних показниках із визначенням відповідних термінів виконання у такий спосіб, щоб було зрозуміло, що буде вимірюватися під час оцінювання результатів будь-якої політики, яку ви реалізовуєте.
10. Цей документ визначає деякі варіанти політики, а також аргументи “за” та “проти” кожного варіанта, разом з наданням корисних підказок, якому варіанту політики віддає перевагу Антимонопольний комітет України. Цей документ також люб'язно запрошує до надання ідей щодо будь-яких інших методів удосконалення системи тарифного регулювання та порядку денного політики. Знову-таки, тут було б добре приділити увагу особливим потребам конкретних груп споживачів послуг.
11. Цей документ також мав би визначити практичний план виконання політики та вказати на наявність процесів моніторингу й оцінки виконання політи-

ки, які потрібно буде проводити для вимірювання результатів запровадження політики порівняно із завданнями політики. Цей розділ мав би отримати більшої важливості у білій книзі, щоб ті зацікавлені сторони, на які буде покладено виконання, проведення моніторингу або оцінки запровадження політики, були повною мірою поінформовані про потенційні вимоги, вплив і наслідки до початку процесу запровадження політики.

12. Ми рекомендували б під час розроблення білої книги використовувати таку саму структуру, як і під час розроблення зеленої книги, але сконцентрувати увагу на конкретних пропозиціях, а не на можливих варіантах політики. Таким чином, цю книгу було б доречніше назвати, наприклад, “Політика щодо...”, аніж “Консультації щодо...”, і вона б забезпечила отримання реакції щодо результатів консультацій і висновків, зроблених внаслідок проведення цього процесу.
13. Біла книга мала б визначати спосіб дій, який пропонує уряд, з обґрунтуванням, яке б базувалося на чітких критеріях та оцінці ризиків, і всебічний план виконання політики, який би визначав, хто відповідатиме та за яку діяльність, а також хто проводитиме моніторинг та оцінюватиме виконання політики, та хто відповідатиме за успіх запровадження цієї політики. На цьому етапі ми рекомендували б розробити повну оцінку регуляторного впливу (це є обов’язковою вимогою у практиці Великої Британії/Європейського Союзу). Оцінка регуляторного впливу давала б детальне визначення впливу та наслідків будь-якого запропонованого законодавства щодо конкретних секторів економіки, включаючи промисловість, благодійні організації, вразливі групи у суспільстві, довкілля та ін.

*Зо МакНіл-Річі,
Старший міжнародний консультант
Міністерства міжнародного розвитку
Великої Британії (DFID)*

