



ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЕНЕРГОРЕГУЛЯТОРА

Аналітична записка – версія для обговорення

Контактна особа: Андрій Бойцун, директор з досліджень ЦЕС

Співавтори: Галина Антоненко, економіст ЦЕС
Артем Захаров, молодший економіст ЦЕС
office@ces.org.ua

Дата: 9 березня 2016 р.

Зміст

1	Головне	3
2	Необхідність незалежного регулятора	4
2.1	Чому необхідний незалежний енергорегулятор?	4
2.2	Правила гри	7
3	Основні проблеми існуючого регулятора.....	9
3.1	Слабка незалежність НКРЕКП	9
2.1.1	Інституційна незалежність	9
2.1.2	Функціональна незалежність	11
2.1.3	Фінансова незалежність	12
3.2	Розподіл повноважень НКРЕКП та АМКУ	12
4	Міжнародний досвід	13
4.1	Досвід реформування енергорегулятора Румунії	13
4.2	Досвід реформування енергорегулятора Молдови	15
4.3	Висновки	17
5	Політика створення незалежного регулятора	17
5.1	Заходи для забезпечення незалежності НКРЕКП	17
5.1.1	Інституційна незалежність	17
5.1.2	Функціональна незалежність	18
5.1.3	Фінансова незалежність	23
5.2	Розподіл повноважень НКРЕКП та АМКУ	25
6	Практичне запровадження реформи.....	25
6.1	Хто виграє і хто програє від реформи	25
6.1.1	Споживачі	25
6.1.2	Монополії та їхні лобісти у владі	27
6.1.3	Нові гравці на ринку	27
6.1.4	Держава/бюджет	27
6.1.5	Політики	28
6.1.6	Енергорегулятор	28
6.1.7	Інші регуляторні органи	29
6.2	Комунікація реформи	29
6.3	Кроки із запровадження реформи	30



1 Головне

З точки зору аналізу альтернатив політики, реформа українського енергорегулятора зводиться до двох широких питань: (а) забезпечення незалежності рішень регулятора та (б) сфери його діяльності (у т. ч. визначення ринків, що підпадають під його регулювання, та обсягу повноважень членів комісії). У даній записці ми зосереджуємося на першому питанні.¹

Нещодавно Стратегічна дорадча група провела обговорення проекту Закону №2966 про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (надалі – Законопроект №2966). Цей закон має на законодавчому рівні закріпити статус українського енергорегулятора. Це важлива ініціатива, яка продовжує політику уряду у реформуванні енергоринку. Проте прийняття такого закону само по собі не вирішить усіх проблем незалежності енергорегулятора.

По-перше, врегулювання питання незалежності енергорегулятора потребує більш широких законодавчих змін, ніж ті, що пропонуються законопроектом. По-друге, на нашу думку, запропоновані проектом зміни не повною мірою відповідають вимогам Третього енергопакету.² Нарешті, окрім законодавчих змін, необхідні також адвокація та пояснення реформи. Їх потребують як ті, хто відповідає за прийняття рішень, так і широкий загал. У цій записці ми пропонуємо таке пояснення та надаємо рекомендації стосовно комунікацій із зацікавленими сторонами.

Незалежність регулятора на енергетичних ринках та ринках комунальних послуг потрібна для ефективного функціонування природних монополій (зокрема, визначення такого тарифу, який би, з одного боку, не дозволяв одержувати монопольний надприбуток, але, з іншого боку, давав би компанії-монополісту можливість розвиватися за рахунок власних коштів), а також для стимулювання конкуренції в тих сегментах, де це видається можливим. Своєю чергою це призведе до підвищення ефективності ринків, що регулюються, та захистить інтереси кінцевих споживачів.

Регулятор є арбітром, який (як футбольний суддя) забезпечує дотримання правил, встановлених ззовні; тому його незалежність та неупередженість є необхідними для ефективного функціонування ринку. Основні проблеми українського регулятора полягають у його:

- інституційній залежності (невизначеність статусу у правовій системі України, залежність рішень від інших органів державної влади, зокрема Президента);
- функціональній залежності (відсутність вимоги до рівня професіоналізму та досвіду членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), а також працівників апарату НКРЕКП, непрозорість призначень та діяльності);
- фінансовій залежності (неможливість самостійно визначати свій бюджет; набагато нижча за ринковий рівень заробітна платня членів комісії та працівників апарату НКРЕКП; брак коштів для залучення вітчизняних та іноземних експертів).

Окрім того, недосконало узгоджено співпрацю комісії з іншими органами (Антимонопольним комітетом України (АМКУ) та органами судової влади).

На прикладі двох країн, які нещодавно реформували своїх енергорегуляторів – Румунії та Молдови, – ми показуємо, як політичне втручання може завадити незалежності регулятора та як зовнішній тиск (приєднання до ЄС та тиск з боку Енергетичного Співтовариства) може вирішити ці проблеми.

¹ Відповідь на друге питання, хоч і є важливою, лежить здебільшого поза межами даної записки, оскільки повинна базуватися на більш широкому політичному контексті щодо реформування секторів енергетики та комунальних послуг.

² Оскільки питання незалежності енергорегулятора є особливо нагальним з точки зору виконання Україною своїх зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством, його аналіз так чи інакше визначатиметься вимогами Третього енергопакету.

Далі ми пропонуємо політику створення незалежного регулятора, спираючись на вимоги Третього енергопакету та рекомендації Енергетичного Співтовариства, за тими самими критеріями незалежності: інституційної, функціональної та фінансової. Інституційна незалежність передбачає запровадження особливого статусу цього органу у Конституції України, прийняття закону про регулятора, а також узгодження цих змін із іншими законодавчими актами України.

Функціональна незалежність передбачає, по-перше, створення номінаційного комітету, формулювання чітких кваліфікаційних вимог і принципів призначення членів комісії та ключових співробітників апарату, а також забезпечення прозорого процесу призначення. По-друге, необхідно забезпечити прозорість діяльності комісії: чітко сформулювати повноваження її голови, заступника та решти членів; визначити термін повноважень комісії, принципи ротації та припинення повноважень; затвердити штат регулятора; а також визначити принципи прийняття рішень на засіданнях комісії та відкритості їх проведення.

Нарешті, фінансова незалежність передбачає принципи незалежного формування бюджету комісії та роботи Бюджетної ради; визначення джерел фінансування, які здебільшого складаються із внесків на регулювання; а також принципи оплати праці членів та працівників апарату регулятора на конкурентних умовах.

Ми також пропонуємо, як запровадити співпрацю регулятора з іншими державними органами. Одним із таких органів є АМКУ, який теж стежить за дотриманням конкуренції на ринках товарів та послуг. Окрім того, важливою є співпраця із судовими та слідчими органами. Регулятор повинен мати змогу передати таким органам справи у разі недотримання суб'єктами ринку правил гри, а суб'єкти ринку повинні мати можливість оскаржити у судових органах неправомірні рішення комісії або її членів.

Від запровадження реформи виграють передусім споживачі, які відчують покращення якості послуг та отримують у особі регулятора захисника їхніх інтересів; нові компанії-гравці на ринку, які зможуть вести діяльність в умовах чесної конкуренції (у т.ч. досвідчені іноземні енергетичні компанії). Отримає вигоду й держава – у вигляді зменшення тягаря на адміністрування та залучення інвестицій у галузь; виграють також політики-реформатори і новий склад регулятора. Програють від реформи монополісти, частина старого складу комісії та скорочені працівники апарату НКРЕКП, а також політики-популісти. Реформа вимагає комунікації із кожною із цих груп, яку ми детально описуємо у цій записці.

2 Необхідність незалежного регулятора

2.1 Чому необхідний незалежний енергорегулятор?

Реформування енергетичного сектора та досягнення енергонебезпечності нині є питанням безпеки України та одним із головних пріоритетів у плані реформ. Міжнародний досвід свідчить, що реформи у галузі енергетики насамперед передбачають створення або посилення незалежного регуляторного органу. Це, зокрема, є однією із вимог Третього енергетичного пакету ЄС, які безпосередньо стосуються України як країни-учасниці Енергетичного Співтовариства.³

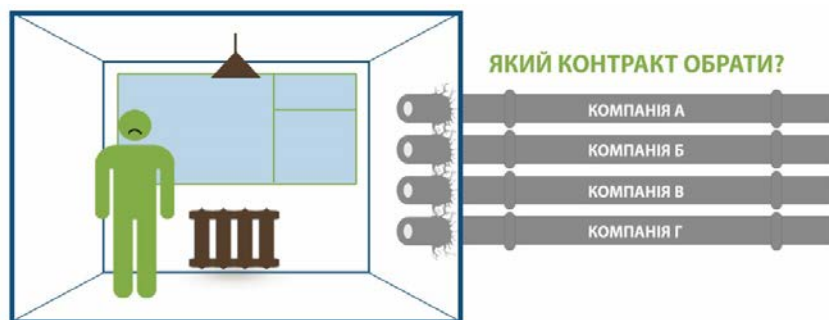
³ Третій енергетичний пакет ЄС (далі – Третій енергопакет) – пакет актів законодавства, що регулюють ринки газу та електроенергії у ЄС. Його метою є більша відкритість ринків газу і електроенергії та їхня орієнтованість на потреби й інтереси споживача. Пакет було запропоновано Європейською комісією у вересні 2007 р. та прийнято Європарламентом та Радою ЄС у липні 2009 р. Він набрав чинності у вересні 2009 р. Третій енергопакет складається із двох директив та трьох положень ЄС: (1) [Директива 2009/72/ЄС](#) про загальні правила для внутрішнього ринку електроенергії; (2) [Директива 2009/73/ЄС](#) про загальні правила для внутрішнього ринку природного газу, (3) [Регламент \(ЄС\) №713/2009](#) про заснування Агенції з питань співпраці регуляторів у сфері енергетики; (4) [Регламент \(ЄС\) №714/2009](#) про умови доступу до мереж транскордонних обмінів електроенергією; (5) [Регламент \(ЄС\) №715/2009](#)

Потреба в незалежному регулюванні на ринках енергії об'єктивно зумовлена специфікою галузей, що регулюються. Більшість енергоринків характеризується існуванням т. зв. **природних монополій**. Природна монополія – це монополія у галузі, де виробництво (з точки зору довготермінових середніх витрат) є найбільш ефективним, якщо воно сконцентровано в одному підприємстві, а не в умовах конкуренції.⁴

Прикладом природної монополії є залізниця, транспортування нафти та газу, передача та розподіл електричної енергії, централізоване водопостачання, постачання теплової енергії.⁵ Значна капіталомісткість цих галузей та економія на масштабах надають переваги найбільшому (часто першому) оператору мережевої інфраструктури та є суттєвим бар'єром для входу на ринок інших компаній. Найбільший оператор функціонує за доволі низьких середніх витрат, тоді як входження на ринок інших компаній підвищує витрати на виробництво. Таким чином, існування одного оператора, що експлуатує мережу, мінімізує витрати та є найбільш ефективним.

Наприклад, для постачання газу у квартиру необхідно прокласти до неї газові труби. В теорії кожен із постачальників газу, що конкурують на ринку, міг би прокладати свою мережу труб (тобто до кожної квартири було би заведено кілька труб – від кожного із постачальників, але споживач використовував би лише одну із них). Попри те, що це майже неможливо фізично, це було б неефективно, оскільки призвело би до значних початкових видатків (для всієї галузі) на створення такої інфраструктури (див. Рис. 1). Натомість, якщо таку інфраструктуру створить лише одне підприємство, а доступ до неї матимуть кілька постачальників, що конкурують між собою, видатки будуть найменшими (Рис. 2).

Рис. 1. Природна монополія відсутня

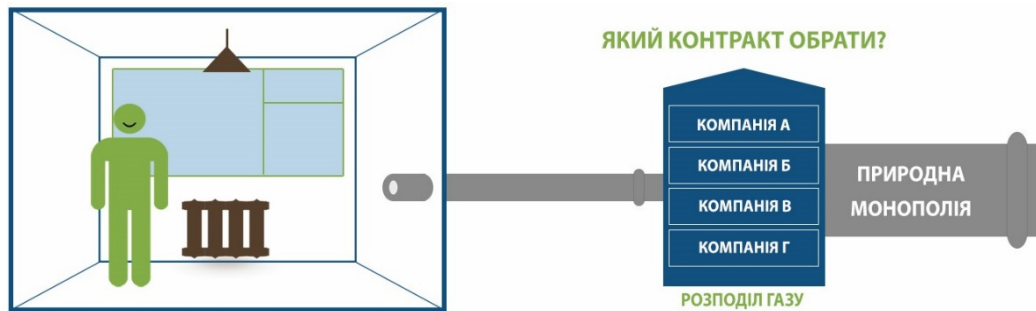


про умови доступу до мереж транспортування природного газу. В рамках Енергетичного Співтовариства, що є міжурядовою організацією для впровадження законодавства ЄС у сфері енергетики в державах, які не є членами ЄС, вимоги Третього енергопакету (за винятком Регламенту ЄС №713/2009) почали застосовуватися з 1 січня 2015 р. Україна є Договірною Стороною Енергетичного Співтовариства з лютого 2011 р.

⁴ Стаття 1 [Закону України «Про природні монополії»](#) дає схоже формальне визначення природної монополії: «стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)».

⁵ Стаття 5 [Закону України «Про природні монополії»](#) також містить перелік галузей, які відповідають критеріям природних монополій.

Рис. 2. Природна монополія присутня



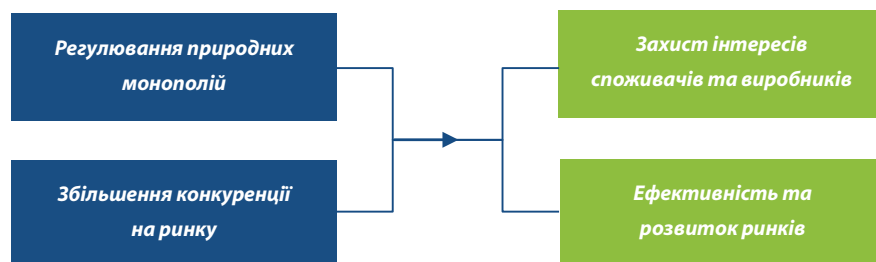
Існування будь-якої монополії створює ризики того, що монополіст зловживатиме своєю ринковою силою і неправомірно максимізуватиме прибуток за рахунок споживачів. На ранніх етапах економічного розвитку держава часто брала цю функцію на себе (наприклад, сама здійснювала водопостачання або забезпечувала залізничний транспорт через спеціально створені для цього підприємства), але таке рішення також створює ризики: зловживання державними підприємствами у політичних інтересах і банальну корупцію.

Сучасний цивілізований розв'язок проблеми – створення незалежного арбітра, який здійснює регулювання (Рис. 3). З одного боку, регулятор повинен не допустити необґрунтованого підвищення тарифів або обмеження обсягу продукції з боку компанії-монополіста (зокрема, визначити такі тарифи на енергетичних ринках та ринках комунальних послуг, які би не дозволяли одержувати монопольний надприбуток).

З іншого боку, для підприємств-операторів мереж регулятор має створити умови для отримання достатнього прибутку, щоби розвиватися за рахунок власних коштів. Таким чином, незалежний регулятор повинен зрівноважити інтереси споживачів та постачальників послуг на ринках, де конкуренція є обмеженою.

Натомість незалежний регулятор повинен стимулювати конкуренцію у тих сегментах, де вона є можливою, забезпечивши рівний доступ до мереж для усіх учасників ринку. У висліді це призведе до підвищення ефективності ринків, що регулюються, та захистить інтереси кінцевих споживачів.

Рис. 3. Основні фактори, що зумовлюють необхідність незалежного регулятора



Потреба в незалежному регулюванні ще більше зростає під час реформування галузей енергетики, а саме в ході приватизації та лібералізації ринків. Незалежність регулятора сприятиме входженню на ринок нових учасників. Приватні інвестори набагато більше схильні інвестувати у середовищі, де регулювання є передбачуваним та незалежним.

Посилення конкуренції в галузі та зростання інвестицій матимуть позитивні довгострокові наслідки як для споживачів, так і для економіки загалом – споживачі виграють від отримання товарів/послуг більш високої якості за нижчою ціною, тоді як економіка отримує вигоди від ефективної діяльності ринків енергетики та технічного переоснащення підприємств.

2.2 Правила гри

Як ми зазначили, створення незалежного регулятора підвищить конкуренцію на ринках енергетики і комунальних послуг та забезпечить дотримання правил компаніями, що працюють на цих ринках. Відповідно до інструкцій та принципів, закладених у Третньому енергопакеті, регулятор спостерігатиме за діяльністю гравців на ринках, що регулюються, та контролюватиме виконання ними правил.

Футбол: правила гри та суддівство

Такий процес дуже схожий на суддівство футбольних матчів, тому ми вирішили провести аналогію між роботою незалежного регулятора та роботою футбольних суддів на прикладі України.

Проблема з корупцією в суддівстві матчів українських команд

Питання щодо чесності суддівства матчів в українському футболі почали виникати ще на початку 2000-тисячних років. Нечесна робота арбітрів особливо відчувалась у матчах за участю провідних команд України: київського «Динамо» та донецького «Шахтаря». Спочатку були помічені випадки нібито нечесного суддівства та тиску на рефері на користь «Динамо».

Натомість, коли «Шахтар» досяг високого рівня і його сила у конкурентній боротьбі з «Динамо» зросла, дедалі частіше почали констатуватися випадки, коли суддівство відбувалось на користь «Шахтаря». Практика використання суддів задля перемоги над суперником також поширилася й серед інших команд чемпіонату. Неодноразово виникали зауваження від UEFA щодо чесності суддівства та рівня підготовки суддів, що ставило під питання майбутнє українського футболу на міжнародній арені.

Через наявність ризику нечесного суддівства та відсутність довіри до суддів «Шахтар» та «Динамо» почали вдаватися до запрошення іноземних арбітрів на ключові матчі місцевого чемпіонату, оскільки лише таке рішення гарантувало незалежність та чесність рефері.

Боротьба з корупцією

В українському суддівському корпусі робилось багато спроб вирішити проблему з корупцією. Наприклад, спочатку пропонувалось запровадити кримінальну відповідальність за подібні порушення. У 2008 році у черговий раз було підписано «Меморандум чесної гри», а в лютому 2009 року Федерація футболу України (ФФУ) навіть відкрила гарячу лінію для бажаючих повідомити про корупційні дії в українському футболі.

Врешті-решт, найефективнішим заходом для боротьби з корупцією у суддівському корпусі стало підписання ФФУ у липні 2010 року угоди з легендарним арбітром П'єрлуїджі Колліною, який мав бездоганну репутацію (Міжнародна федерація футбольної історії та статистики (IFFHS) шість років поспіль визнавала його найкращим арбітром у світі) та користувався довірою всіх учасників чемпіонату. Угода передбачала, що Колліна очолить суддівський корпус та реформує комітет арбітрів ФФУ.

Незалежність куратора суддівського корпусу

Колліна отримав повну незалежність (за такими самими критеріями, що пропонуємо й ми):

- По-перше, його контракт із ФФУ передбачав, що ФФУ не буде втручатись у його роботу та забезпечить внесення усіх необхідних змін до Статуту та Регламентів ФФУ задля ефективного створення Колліною якісної системи суддівства (критерій «інституційної незалежності»).
- По-друге, незалежність Колліни забезпечувалася наданням йому необхідних повноважень. Його головними завданнями, згідно з контрактом, були: вдосконалення і створення ефективної програми підготовки та організації діяльності українських арбітрів; створення

ефективного Комітету, який призначатиме арбітрів на матчі, оцінюватиме їхню роботу та вводитиме санкції у разі порушень; підвищення незалежності суддів, забезпечення чесного та якісного суддівства, яке відповідає стандартам та рекомендаціям УЄФА (критерій «функціональної незалежності»).

- По-третє, за повідомленнями ЗМІ, Федерація надала новому кураторові суддівського корпусу привабливий компенсаційний пакет у розмірі 1 млн євро на рік (критерій «фінансової незалежності»).

Таким чином, професіоналізм, досвід, чесність та незалежність Колліни змогли повернути довіру до українських арбітрів і підвищити рівень українського футболу. Цьому сприяло й створення Федерацією з футболу України усіх необхідних умов для ефективної роботи Колліни.

Результат

Нині, завдяки якійсній роботі Колліни, суддівство в українському футболі стало набагато чеснішим, а рівень підготовки арбітрів значно виріс. Про це, зокрема, свідчить підвищення довіри до українських суддів на міжнародному рівні та запрошення їх до роботи на матчах світового рівня (чого не відбувалося раніше). Звісно, українське суддівство не стало ідеальним, але, завдяки неупередженості та незалежності рішень Колліни від зовнішнього впливу, вдалося досягти незалежності всього суддівського корпусу ФФУ.

НКРЕКП як арбітр

Як арбітр на матчі контролює дотримання правил гри у футбол, так і НКРЕКП контролює виконання правил діяльності гравців на ринках енергетики та комунальних послуг. Правила гри у футбол встановлюються Міжнародною радою футбольних асоціацій, а ФІФА та регіональні конфедерації стежать за їх виконанням членами ФІФА та займаються розвитком футболу на міжнародному рівні.

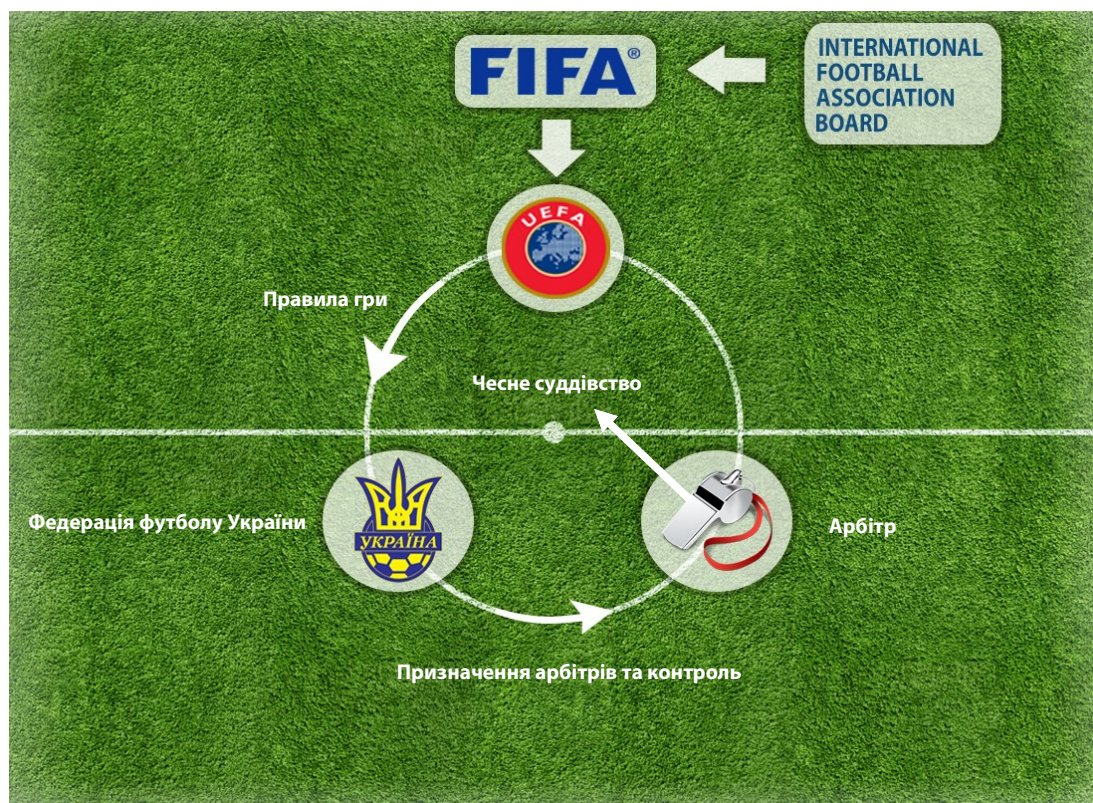
ФФУ як національний орган імплементує міжнародні правила в український футбол та створює умови для його розвитку. Іншими словами, українські команди не мають потреби вигадувати правила гри для місцевого чемпіонату, а існує лише потреба в чесному суддівстві за встановленими ззовні правилами ФІФА. Призначаючи арбітрів на матчі, суддівський комітет ФФУ контролює дотримання правил українськими футболістами (Рис. 4).

Схожим чином ЄС та Енергетичне Співтовариство визначають правила для енергоринків, але для їх розвитку так само існує потреба в неупередженому дотриманні цих правил на ринках країн-учасниць. Міністерство енергетики, подібним до ФФУ чином, повинно займатися розробкою галузевої політики та створенням умов для розвитку енергоринків, а НКРЕКП – стежити за роботою цих ринків відповідно до міжнародних стандартів.

Відповідно, НКРЕКП, як арбітр на матчі, контролює виконання правил (чесну гру) компаніями, які працюють на регульованих ринках. Незалежність НКРЕКП від учасників ринку є не менш важливою, ніж незалежність арбітрів, – це доводять результати роботи Колліни. Незалежний регулятор зможе гарантувати чесну гру між компаніями, які працюють на регульованих ринках, та надавати можливість грати (шляхом надання ліцензій) тим, хто відповідає умовам. Це, своєю чергою, посилить конкуренцію, адже заробляти будуть ті, хто сильніший і «краще грає» (наприклад, ефективно працює за нижчих цін та кращого сервісу).

В наступному розділі ми проаналізуємо рівень незалежності українського регулятора, спираючись на принципи незалежності, визначені Енергетичним Співтовариством, та ефективність взаємодії регулятора з іншими регулюючими органами.

Рис. 4. Механізм роботи міжнародної системи контролю за грою у футбол в Україні



3 Основні проблеми існуючого регулятора

Нині НКРЕКП не відповідає вимогам незалежності за критеріями, запровадженими Енергетичним Співтовариством, а саме: інституційної, функціональної та фінансової незалежності. Окрім того, слабо узгоджено взаємодію регулятора з АМКУ та судовою гілкою влади.

3.1 Слабка незалежність НКРЕКП

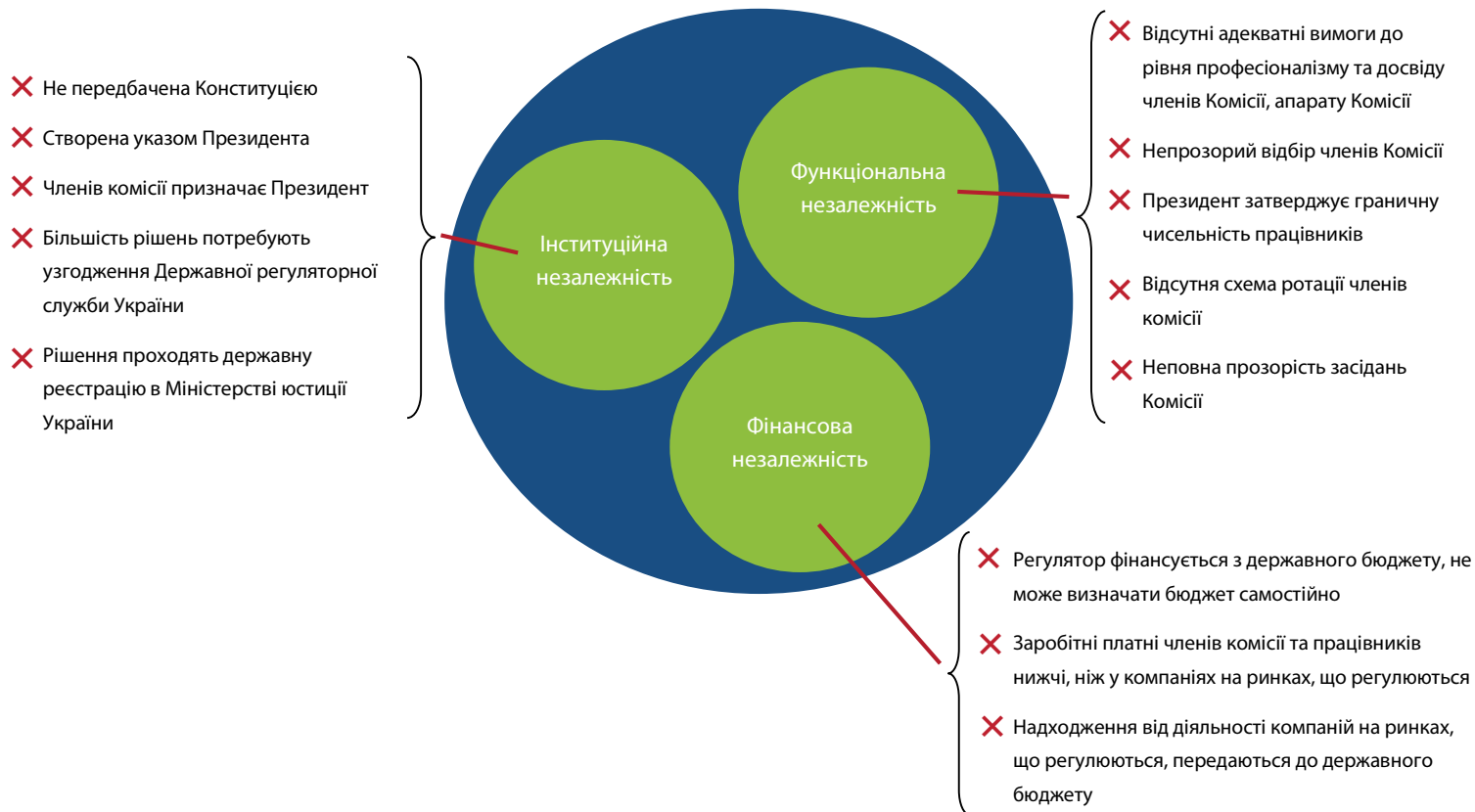
3.1.1 Інституційна незалежність

Однією з головних проблем є невизначеність місця НКРЕКП у правовій системі України та неузгодженість діяльності комісії з українським законодавством. По-перше, виходячи з функцій та повноважень НКРЕКП, такий колегіальний орган має особливий статус. Це означає, що повноваження інститутів влади (парламент, Президент, уряд) зі створення цього органу та призначення його членів мають бути прописані у Конституції, як це зроблено для Центральної виборчої комісії (ЦВК), Національного банку України (НБУ), Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), АМКУ та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення.

По-друге, НКРЕКП було створено указом Президента, який (після повернення у лютому 2014 р. до Конституції України 2004 р.) не має повноважень приймати такі рішення (див. Рис. 5). Комісію також підпорядковано Президентіві України, а її діяльність значною мірою залежить від його рішень. Так,

Президент може в одноосібному порядку ліквідувати чи реорганізувати НКРЕКП, як це відбулося у серпні 2014 року.⁶

Рис. 5. Чому нинішню НКРЕКП не можна вважати незалежним регулятором



Окрім того, членів комісії легко звільнити, як це вже двічі було зроблено колишніми Президентами, що створює додатковий політичний тиск. Зокрема, Голову комісії та шість її членів нині призначає та звільняє Президент. Президент також затверджує граничну чисельність апарату НКРЕКП та може в будь-який час її обмежити.⁷

Відсутність інституційної незалежності підвищує ризики впливу політиків та представників бізнесу на рішення комісії. Це неодноразово відбувалося в минулому, коли слабкістю системи регулювання зловживали фінансово-олігархічні групи, що призводило до дискримінації компаній на ринку. Як наслідок, гальмувався прихід до енергетичної галузі багатьох інвесторів, а ті, що працювали на ринку, загалом мали низьку довіру до рішень регулятора. За даними Енергетичного Співтовариства, Україна – єдина держава-член, де регулятор не має повноцінної законодавчої основи.

⁶ 27 серпня 2014 року Президент України своїм [Указом №692](#) ліквідував Національну комісію, що здійснює регулювання в сфері комунальних послуг (НККП), [Указом №693](#) ліквідував Національну комісію, що здійснює регулювання в сфері енергетики (НКРЕ), [Указом №694](#), об'єднавши дві попередні комісії, створив новий орган, Національну комісію, що здійснює регулювання в сфері комунальних послуг (НКРЕКП), а [Указом №695](#) призначив її членів.

⁷ Див. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (затверджено [Указом Президента № 715](#) від 10 вересня 2014 року).

Неузгодженість діяльності НКРЕКП із законодавством обмежує незалежність, авторитетність та повноваження регулятора. У разі визнання рішення НКРЕКП антиконституційними або незаконними, існує високий ризик того, що діяльність цього органу буде паралізовано, що негативно вплине на функціонування ринків енергетики та комунальних послуг.⁸

Нарешті, хоч НКРЕКП і може зараз діяти самостійно, більшість її рішень потребують узгодження із Державною регуляторною службою України. Вони також підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України, що передбачає перевірку акту на відповідність законам України та іншим вимогам. Таким чином, за критеріями Енергетичного Співтовариства, НКРЕКП не можна назвати інституційно незалежним регулятором.

3.1.2 Функціональна незалежність

Функціональна незалежність включає у себе відокремлення діяльності регулятора від впливу політичних сил та гравців на ринках, що регулюються. Тому відбір кандидатів на посаду члена комісії має бути максимально чесним та прозорим, а кандидати повинні бути професіоналами.

Члени комісії мають бути досвідченими професіоналами із бездоганною репутацією. Однак, [Закон «Про природні монополії»](#) (ст. 11-1) встановлює мінімальні формальні вимоги до рівня професіоналізму та досвіду членів регуляторних органів в Україні, а в [Положенні про НКРЕКП](#) такі вимоги щодо членів НКРЕКП відсутні, що суперечить принципам прозорості діяльності комісії. [Сайт регулятора](#) теж не дає відповіді на питання щодо рівня компетентності нинішніх членів комісії.

У своєму [законопроекті №2966](#) «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (Розділ 2, Стаття 5) уряд сформулював перелік критеріїв щодо професійності та незалежності членів НКРЕКП. Проте, за наявною публічною інформацією, про жодного із діючих членів комісії не можна зробити висновок, що він/вона відповідає цим вимогам. Оприлюднена інформація про членів НКРЕКП є дуже обмеженою та не розкриває усіх деталей їхньої біографії, їхню партійну та політичну діяльність, а також наявність/відсутність зв'язків з особами, які працюють на регульованому комісією ринку або ведуть політичну діяльність.

За нашими даними, формального оцінювання відповідності членів комісії критеріям професіоналізму та незалежності не відбулося. Нині також не запроваджено схеми ротації членів енергорегулятора, як того вимагають принципи Енергетичного Співтовариства, натомість усіх членів комісії призначено одночасно терміном на шість років.

Іншими словами, призначення усіх теперішніх членів НКРЕКП не відповідає принципам прозорості та незалежності (Рис. 5). Для створення дійсно незалежного регулятора діючі члени комісії мали би пройти процедуру нового загального відбору номінаційним комітетом, у якому взяли б участь усі бажаючі кандидати (детальніше про це – у розділі 5.1.2).

Іще одним фактором, який вказує на можливість непрозорої діяльності комісії, є те, що згідно із річним звітом комісії за 2014 рік, кількість закритих засідань удвічі перевищує кількість відкритих засідань (72 проти 36 відповідно). Водночас критерії, за якими приймається рішення про засідання

⁸ Для прикладу: 3 листопада 2015 р. Окружний адміністративний суд м. Києва визнав незаконною постанову НКРЕКП від 3 березня 2015 р. про підвищення тарифів на газ для населення на підставі того, що (а) Указ Президента про створення НКРЕКП не містить положень про правонаступництво НКРЕКП після ліквідації двох попередніх відомств та (б) Дмитро Вовк на той момент перебував у статусі виконуючого обов'язки Голови НКРЕКП та, оскільки закон не передбачає такої посадової особи, не мав права підписувати постанову. НКРЕКП подала апеляцію на це рішення до Київського окружного апеляційного суду.

у закритому чи відкритому форматі, Положення про НКРЕКП чітко не визначає. Отже, такі рішення залишено на повний розсуд комісії.⁹

3.1.3 Фінансова незалежність

Нарешті, відсутня фінансова незалежність НКРЕКП (Рис. 5). Регулятор не може самостійно визначати свій бюджет, що створює перешкоди для ефективної роботи органу та для неупередженості його рішень. Бюджет регулятора є частиною державного бюджету та затверджується Міністерством фінансів. Комісія також не має повноважень самостійно визначати необхідний рівень коштів, потрібних для її ефективного функціонування. Така ситуація не відповідає вимогам Енергетичного Співтовариства.

Рівень заробітної платні членів комісії та співробітників НКРЕКП є набагато нижчим за рівень заробітної платні на ринках, що регулюються, що також суперечить принципам фінансової незалежності НКРЕКП. Рівень заробітної платні членів комісії затверджує голова комісії, що також не відповідає критеріям незалежності регулятора.

Таким чином, український енергорегулятор є залежним від політичних сил регулюючим органом, устрій якого не відповідає принципам Третього енергопакету. Діяльність регулятора у поточному форматі потенційно створює серйозні бар'єри для впровадження реформ на ринках енергетики та комунальних послуг (див. аналітичну записку Центру економічної стратегії [«Чи повинна ціна на газ бути ринковою»](#)).

3.2 Розподіл повноважень НКРЕКП та АМКУ

Україна взяла на себе зобов'язання реформувати ринки газу та електроенергетики у відповідності до норм Третього енергопакету ЄС. Одним із напрямів реформування є відкриття ринків газу та електроенергії для конкуренції, що гарантуватиме право споживачів цих товарів та послуг вільно обирати постачальників. Стимулювання конкуренції у сфері постачання енергоресурсів є одним із найважливіших завдань державного регулятора.¹⁰

Антимонопольний комітет має загалом схожі цілі – він забезпечує державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Проте, за подібності у цьому аспекті цілей НКРЕКП та АМКУ (сприяння та захист конкуренції), існує розподіл їх повноважень на регулювання ex-ante та ex-post. АМКУ здійснює регулювання ex-post. Це означає, що його роль є, головним чином, контролюючою та коригуючою: АМКУ розслідує факти порушень чи підозри про порушення законодавства про конкуренцію та приймає рішення про заходи щодо усунення порушень.

Роль НКРЕКП у сфері конкуренції є більш широкою. Регулювання має на меті насамперед забезпечити умови для конкуренції на ринках, де вона є можливою, та здійснювати регулювання цін на товари/послуги, їх якості та доступу до інфраструктури на ринках природних монополій. Остання функція є необхідною для досягнення ефективної конкуренції на енергоринках. Наприклад, забезпечення рівних можливостей для доступу до транспортних мереж є однією з умов для існування конкуренції на ринках газу та електроенергії.

⁹ Деякі критерії з цього приводу визначено у Регламенті НКРЕКП та її Річному звіті, але інтерпретація цих критеріїв залишається на розсуд самої Комісії. Слід зауважити, що віддання багатьох питань на розсуд Комісії не є проблемою, якщо сама Комісія відповідає критеріям незалежності, а отже приймає рішення на власний розсуд, а не на розсуд тих сторін, які впливають на її призначення, фінансування чи операційну діяльність.

¹⁰ Про це йдеться у [Директивах ЄС 2009/72/ЄС](#) (Стаття 36), [2009/73/ЄС](#) (Стаття 40) та [Положенні про НКРЕКП](#).

Відповідно до пункту 4 частини 3 Положення про НКРЕКП, «основними завданнями НКРЕКП є: сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів».

Хоча існує загальний поділ на регулювання ex-ante та ex-post, деякі функції все ж є спільними для обох органів. Це стосується сфери нагляду за ринками та проведення розслідувань. Наприклад, на ринку газу Третій енергопакет встановлює наступні обов'язки національного регулятора: «...стежити за рівнем відкритості та фактичною відкритістю ринку та конкуренції, як на оптовому, так і на роздрібному рівні..., а також за будь-яким спотворенням чи обмеженням конкуренції; ... стежити за виникненням обмежуючих договірних практик, ...та, де це є доречним, інформувати національні органи у сфері конкуренції щодо таких практик».¹¹

Наразі функції НКРЕКП та АМКУ не узгоджено на практиці чи на рівні законодавства.

4 Міжнародний досвід

У цьому розділі ми розглянемо, як проблеми інституційної, функціональної та фінансової незалежності регулятора, а також його співпраці з іншими органами вирішувалися в Румунії та Молдові – країнах із нещодавнім досвідом реформування ринків енергетики.¹²

4.1 Досвід реформування енергорегулятора Румунії¹³

У 1999 році уряд Румунії прийняв рішення про створення національного регулятора електроенергетики (ANRE). ANRE було засновано на зразок тогочасних регуляторів розвинутих країн, зокрема Франції та Німеччини.

Очолював ANRE Голова, якого призначав міністр промисловості та ресурсів. Бюджет регулятора був відокремлений від державного бюджету та складався з ліцензійних зборів та інших внесків компаній, що регулюються. На початку 2000-х років Румунія готувалася до вступу в ЄС та активно проводила реформи в різних сферах, зокрема в електроенергетиці (див. Рис. 6). В той час було розділено національні вертикально-інтегровані компанії (газу та електроенергії) на виробників, незалежних операторів мереж та постачальників.

Румунія взяла курс на лібералізацію, приватизацію, перехід до конкурентного ринку електроенергії та приводила своє законодавство у відповідність до законодавства ЄС. У 2003 році було прийнято закон «Про електроенергетику», який регулював діяльність ANRE. Він де-юре закріпив його статус як незалежного регулятора.

Ще до прийняття закону про електроенергетику, у 2002 році, уряд запровадив регуляторний комітет ANRE (на заміну одноосібного управління Головою), який складався з Голови, заступника Голови та 3 членів. До 2005 року ANRE отримував схвальні оцінки своєї діяльності, а його статус та діяльність на той час відповідали європейським нормам.

У 2007 році ANRE об'єднали з регулятором ринку газу ANRGN. У 2009 році до ANRE також приєднали державну агенцію з енергозбереження. В результаті таких перетворень, з 2004 по 2009 рр. штат та бюджет ANRE зросли удвічі, а регуляторний комітет було розширено до 7 членів (включаючи Голову та двох заступників).

¹¹ Директива ЄС 2009/73/ЄС, Стаття 41, пп. (j) та (k).

¹² Інформацію про незалежність регуляторів в інших країнах можна знайти у звіті Енергетичного Співтовариства «[Independence of National Regulators in the Energy Community](#)».

¹³ Джерело: Evaluation reports on ANRE by SAR (2010, 2011). Див. <http://www.contributors.ro/wp-content/uploads/2010/10/assessmentANRE.pdf> (2010), http://www.sar.org.ro/files/ANRE_Rpt2_EN.pdf (2011).

Рис. 6. Створення та розвиток незалежного енергорегулятора в Румунії



Після 2005 року, коли переговори про вступ Румунії до ЄС було завершено, ANRE став учасником кількох голосних скандалів, пов'язаних із заполітизованістю регулятора, відтоком ключових працівників, кумівством та високими зарплатами його працівників. Після цих скандалів, у 2009 році уряд прийняв рішення про посилення контролю над ANRE, що також означало втрату незалежного статусу.

ANRE було підпорядковано генеральному секретаріату уряду. Регулятор втратив фінансову автономію – його бюджет став частиною державного бюджету та формувався в рамках бюджету генерального секретаріату. Працівники регулятора набули статусу державних службовців, їх заробітні платні скоротилися на 60–70%, через що почався відтік кадрів.

Окрім того, менеджмент регулятора часто змінювався за рішеннями прем'єр-міністрів, що свідчило про значний політичний вплив на ANRE. Між 2005 та 2010 роками його очолювали 5 Голів, яких призначали та звільняли у непрозорий спосіб, посеред терміну їх повноважень, без поважних причин для звільнення.

Політична залежність регулятора стримувала проведення реформ на енергетичних ринках. Незважаючи на те, що Румунія зобов'язалася продовжувати лібералізацію ринків, у передвиборні роки (2008–2009 рр.) регулятор утримував низькі ціни на електроенергію та газ для населення. Більше того, у 2008 році ціни на енергоресурси для населення було навіть знижено, хоча вже на той час вони були значно нижчими, ніж в інших європейських країнах.

Окрім політичного впливу, факти свідчили про можливість впливу на регулятора з боку суб'єктів регулювання. Зокрема, деякі члени регуляторного комітету володіли акціями компаній, що регулюються. Також були випадки, коли на роботу в ANRE наймали родичів топ-менеджерів компаній галузі.

У 2012 році парламент Румунії прийняв окремий закон про енергорегулятора відповідно до вимог Третього енергопакету ЄС. Закон суттєво зміцнив незалежний статус ANRE та усунув більшість недоліків попереднього законодавства. Основні зміни стосувалися порядку призначення та звільнення топ-менеджменту ANRE (спеціальні комітети парламенту номінують кандидатів на основі чітких вимог до досвіду та компетенцій, а парламент призначає та звільняє членів).

Членам регуляторного комітету було заборонено виконувати функції директорів департаментів, як це було раніше. Члени регуляторного комітету та консультативної ради призначаються на фіксований термін (5 років), який не збігається з виборчим циклом. Було також запроваджено ротацію членів регуляторного комітету – трьох членів було обрано на 2,5 роки, а Голову та інших трьох членів – на 5 років. Таким чином, половина складу регуляторного комітету мала оновлюватися посередині терміну повноважень інших членів комітету.

Регуляторів повернули фінансову незалежність – його діяльність фінансується за рахунок внесків компаній, а всі рішення про використання фінансових ресурсів регулятор приймає самостійно. Було ліквідовано прив'язку зарплат працівників ANRE до зарплат у державному секторі. Регулятор є підзвітним парламенту.

Членам регуляторного комітету заборонено володіти акціями компаній, що регулюються. Невирішеними залишилися кілька важливих питань, зокрема можливість працевлаштування колишніх працівників ANRE (після їх звільнення) в галузі, що регулюється, та відсутність зобов'язання регулятора проходити незалежний зовнішній аудит.

4.2 Досвід реформування енергорегулятора Молдови¹⁴

У 1997 році уряд Молдови заснував Національну агенцію з регулювання енергетики (НАРЕ) як державний орган із регулювання ринків електроенергії, газу та тепла. Законодавство визначило НАРЕ як постійно діючий державний орган, який не підпорядковувався жодній державній чи приватній установі (див. Рис. 7).

Керівним органом Агенції була Адміністративна рада, до складу якої входило 3 директори, в тому числі Генеральний директор. Уряд призначав директорів терміном на 6 років із правом поновлення на ще один термін. Запроваджувалася схема ротації, згідно з якою кожні два роки замінявся один із директорів.

Було визначено виключний перелік підстав, на яких уряд міг звільнити директорів агенції. Серед них були втрата громадянства Молдови, призначення директора на іншу посаду, порушення законодавства, зловживання повноваженнями, обвинувальний вирок суду. Директорам Агенції заборонялося посідати будь-які посади у компаніях, що регулюються, бути їх акціонерами чи кредиторами, а також отримувати від таких компаній будь-яку винагороду.

Агенція самостійно формувала бюджет на наступний рік, виходячи з власних потреб. Бюджет фінансувався за рахунок внесків на регулювання з компаній-ліцензіатів. Уряд затверджував проект бюджету після його погодження з Міністерством фінансів, а НАРЕ щорічно звітувала про свою діяльність та виконання бюджету перед урядом та парламентом.

У 2009 році парламент Молдови прийняв нове законодавство про ринки газу та електроенергії, яким запроваджувалися суттєві зміни щодо регулювання діяльності НАРЕ. Право на призначення та звільнення директорів Агенції було передано парламенту. Склад Адміністративної Ради НАРЕ збільшили до 5 директорів, зважаючи на те, що в 2008 р. повноваження регулятора були поширені на сектори постачання тепла та води, а також водовідведення.

Спеціальна комісія парламенту номінувала кандидатів на посади директорів, а парламент їх затверджував. Директорам регулятора заборонено посідати будь-які посади в компаніях, що регулюються, протягом двох років після закінчення строку повноважень в Агенції. За новим законодавством, бюджет НАРЕ затверджував парламент в межах 0,15% від річної вартості постачання електроенергії та газу споживачам.

¹⁴ Джерела:

- 1) [Постанова уряду Молдови №574](#) від 21.06.1999 «Про регулювання Національної агенції з регулювання енергетики»;
- 2) De Vrieze, F. & Ieseanu, L. (2011). Independent and Regulatory Agencies in Moldova and their Interaction with Parliament – Report, Chisinau;
- 3) [Report on Regulatory Peer Review at the National Energy Regulatory Agency \(ANRE\) of Moldova \(2009\)](#). Prepared by Dr. Vidmantas Jankauskas, former Chairman of the National Control Commission (NCC) of Lithuania and Mr. Csaba Kovács, Vice-president, Hungarian Energy Office (HEO), Inogate: Budapest.

Рис. 7. Створення та розвиток незалежного енергорегулятора у Молдові



Зміни до законодавства 2009 року були націлені на зміцнення незалежності регулятора. Проте на практиці Енергетичне Співтовариство констатувало у Молдові порушення незалежності НАРЕ, що свідчили про політичне втручання парламенту в діяльність регулятора.

Так, у 2015 році НАРЕ була змушена підняти ціни на газ та електроенергію через знецінення молдавської валюти, оскільки це було необхідно для покриття постачальниками електроенергії своїх витрат. Така практика відповідає вимогам Енергетичного Співтовариства, які зобов'язують регулятора підтримувати конкуренцію на ринку та встановлювати ринкові ціни, які зможуть, щонайменше, покрити витрати постачальників, що також відповідає вимогам енергетичної безпеки держави.

Проте після прийняття цього рішення його вирішила скасувати Вища рада безпеки Молдови. Подібне втручання політиків у роботу регулятора насамперед ставить під загрозу стабільне постачання електроенергії.

Подібні проблеми з незалежністю молдавського регулятора проявлялися й раніше, коли у березні 2013 р. було звільнено генерального директора¹⁵ НАРЕ через несумісність із обов'язками. Підстава для звільнення була обґрунтована сумнівними звинуваченнями та непрозорим рішенням Апеляційного суду, через що роботу регулятора було паралізовано на шість місяців.

Натомість Енергетичне Співтовариство вважає, що існування критерію «несумісність» як підстави для звільнення члена комісії регулятора створює можливість для зловживання та політичного втручання. Тому однією з вимог щодо створення дійсно незалежного регулятора у Молдові є вилучення цього критерію із законодавства.

Секретаріат Енергетичного Співтовариства також направив листа до віце-прем'єр-міністра та міністра економіки Молдови стосовно затримки ухвалення парламентом бюджету регулятора на 2015 р. та перегляду тарифів, проведеного Рахунковою палатою Молдови.

Нарешті, у грудні 2015 р. парламент Молдови звільнив весь склад НАРЕ після того, як регулятор прийняв нові тарифи та підвищив ціни для кінцевих споживачів. Це вимагалось Секретаріатом та було необхідним, щоби забезпечити відшкодування видатків енергетичних компаній на надання послуг. Енергетичне Співтовариство прокоментувало це рішення парламенту як виключно політичне та таке, що дискредитує незалежність регулятора, а також ставить під сумнів серйозність намірів Молдови реформувати енергетичний сектор та поважати основні принципи Угоди про заснування Співтовариства.

¹⁵ У Молдові парламент (за пропозицією Голови Парламенту та після затвердження парламентською комісією) призначає одного з п'яти директорів Генеральним директором терміном на шість років.

Виникнення таких ситуацій у країні підтверджує наявність політичного тиску на рішення регулятора та відхилення від ключових принципів незалежності регулятора.

4.3 Висновки

Приклади Румунії та Молдови показують, що політичне втручання може завадити незалежності регулятора, а зовнішній тиск (приєднання до ЄС та вплив з боку Енергетичного Співтовариства), навпаки, може справити позитивний вплив.

Від 1999 р. Румунія здійснила низку послідовних кроків для забезпечення інституційної незалежності цього органу (прийнято передовий на той час закон), елементів функціональної незалежності (створено регуляторний комітет ANRE) та фінансової незалежності (фінансування за рахунок ліцензійних внесків та відділення бюджету ANRE від державного бюджету).

Проте відсутність повної функціональної незалежності (членів ANRE призначав міністр), послаблення зовнішнього тиску після приєднання Румунії до ЄС, об'єднання ANRE з менш реформованими органами не дозволили досягнути справжньої незалежності регулятора. І лише з 2012 р., коли Румунія прийняла закон, який відповідав майже усім вимогам Третього енергопакету, ANRE можна вважати повністю незалежним.

У Молдові, попри низку формальних ознак незалежності (відповідний закон, прозорість у відборі кандидатів на посади регулятора, фінансова незалежність), можливість політичного тиску на діяльність органу зберігається й донині. Проявами цього є небажання підвищувати тарифи попри чіткі економічні ознаки такої необхідності або зниження тарифів перед виборами. Для України досвід Молдови корисний тим, що свідчить: запорукою незалежності регулятора у країні зі слабкими інститутами є усунення політичного втручання та реформування судової системи, що також ефективніше відбувається за наявності зовнішнього тиску.

5 Політика створення незалежного регулятора

У цьому розділі ми пропонуємо політику створення незалежного регулятора, спираючись на перелічені вище принципи Енергетичного Співтовариства (інституційної, функціональної та фінансової незалежності), а також досвід інших країн у реалізації цієї реформ.

5.1 Заходи для забезпечення незалежності НКРЕКП

5.1.1 Інституційна незалежність

Незалежність НКРЕКП має бути забезпечена, насамперед, через надання регулятору повноважень приймати рішення самостійно, без впливу політичних сил, що потребує врегулювання на законодавчому рівні (див. Рис. 8).

Рис. 8. Законодавчі зміни, необхідні для інституційної незалежності енергорегулятора

Зміни до Конституції	Закон «Про НКРЕКП»	Пов'язане законодавство
Передбачення особливого статусу НКРЕКП як колегіального органу	Закріплення створення регулятора та його повноважень законом	Узгодження діяльності регулятора з іншими нормами українського законодавства

По-перше, це означає внесення змін до Конституції, які передбачають створення НКРЕКП як державного колегіального органу. Як ми зазначали, Конституція вже містить положення про схожі органи (ЦВК, НБУ, НКЦПФР, АМКУ та Національна рада з питань телебачення і радіомовлення). Це створить необхідне підґрунтя для незалежності комісії та її членів від будь-якої із гілок влади. Наразі ці питання повністю вирішуються Президентом, але існує ризик визнання цих рішень неконституційними, що може паралізувати роботу регулятора.

По-друге, процедуру та критерії призначення, а також повноваження регулятора необхідно закріпити законом. Для цього Кабінетом Міністрів України було внесено до парламенту законопроект №2966, який наразі відправлено на доопрацювання. Метою законопроекту є приведення принципів діяльності НКРЕКП у відповідність до норм Третього енергопакету. Слід пам'ятати, що навіть «ідеальний» закон про НКРЕКП сам по собі не вирішить питання незалежності регулятора, а його проект уже у поточній формі містить норми, які можуть суперечити критеріям, визначеним у Третьому енергопакеті.¹⁶

По-третє, необхідно узгодити діяльність регулятора з іншими нормами українського законодавства, що потенційно стосується таких законодавчих актів:

- Закон України «Про природні монополії»;
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;
- Податковий кодекс;
- Бюджетний кодекс;
- Господарський кодекс;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Закон України «Про оплату праці»;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»;
- Закон України «Про житлово-комунальні послуги»;
- Закон України «Про теплопостачання»;
- Закон України «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу»;
- Закон України «Про газ (метан) вугільних родовищ»;
- Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»;
- Закон «Про доступ до публічної інформації».

5.1.2 Функціональна незалежність

Необхідно максимально зменшити вплив політичних та олігархічних сил на рішення регулятора через прозорий та якісний відбір членів комісії (для запобігання включення у комісію осіб, пов'язаних з політичними силами або з учасниками ринку, що регулюється), зробити прозорою діяльність регулятора та захистити членів комісії від дострокового звільнення, ініційованого політиками, які прагнуть змусити комісію приймати рішення, що відповідали би їхнім інтересам.

Механізм призначення членів комісії

Для забезпечення незалежності та ефективності регулятора комісія повинна мати у своєму складі професіоналів, які будуть приймати незалежні рішення, спрямовані на розвиток ринку енергетики та комунальних послуг, запровадження чесної конкуренції та захист споживачів. Тому ми

¹⁶ Див. результати обговорення [Стратегічної дорадчої групи з доопрацювання законопроекту №2966](#), яке координувала DiXi Group.

пропонуємо механізм призначення, який складається із двох компонентів: принципи призначення та процес призначення.

Принципи призначення

Комісія є колегіальним органом, а її члени несуть колективну відповідальність за свої рішення, які приймаються шляхом голосування. Принципи регуляторної реформи ОЕСР визначають такі переваги колегіального прийняття рішень (схожі з принципами роботи наглядової ради у компанії):¹⁷

- Група осіб із меншою вірогідністю піддається тиску (у т. ч. через важливість рішень, що приймає регулятор, та їх потенційні наслідки), ніж окрема особа. Окрім того, група має можливість розглянути питання під різними кутами.
- Різноманітність досвіду, знань та точок зору забезпечує прийняття більш виважених рішень. Це особливо важливо, коли рішення базуються на принципах, а не жорстких правилах, або є досить комплексними.
- Стратегічні рішення (наприклад, розподіл ресурсів або розробка регуляторної політики, що підлягає виконанню штатом регулятора) має приймати орган, що не займається повсякденним управлінням. Колегіальний орган є більш придатним для прийняття таких стратегічних рішень.
- Колегіальний орган забезпечує послідовність у прийнятті рішень протягом тривалого часу, незважаючи на зміни у його складі (т. зв. «корпоративну» або «інституційну» пам'ять).
- Зважаючи на важливість рішень, що приймаються регулятором, група осіб із меншою вірогідністю піддаватиметься політичному впливу чи впливу галузі, що регулюється, ніж окрема особа.

Це означає, що комісія у певному розумінні є «командою», а отже її члени повинні відповідати (а) критеріям незалежності та (б) критеріям професійності.

Критерії незалежності є свого роду «фільтром» і є однаковими для всіх членів комісії, тому їх можна сформулювати та закріпити на законодавчому рівні. Натомість критерії професійності (як єдиний вичерпний набір критеріїв для всіх кандидатів) сформулювати у законі важче, оскільки члени комісії як гравці «команди» повинні мати різний набір характеристик, комбінація яких відповідатиме меті її діяльності.

Тому ми пропонуємо віддати оцінку професійних якостей кандидатів на розсуд номінаційного комітету (про це нижче). Це не означає, що критерії професійності не будуть сформульовані взагалі. Навпаки, комітет повинен наперед визначити зрозумілі вимоги до кандидатів та сформулювати їх у політиці призначення.¹⁸ Відбір кандидатів відбуватиметься на підставі цих вимог, проте номінаційний комітет так чи інакше повинен мати певний простір для власного розсуду при прийнятті рішень щодо наявних кандидатур.

Це означає, що доцільно створити відповідну кількість вакансій та відібрати кандидатів, що сукупно відповідатимуть набору компетенцій, якими повинна володіти комісія. Це не означає, що кожен із членів комісії матиме свою сферу відповідальності. Комісія у будь-якому разі нестиме колегіальну

¹⁷ OECD (2014). The Governance of Regulators: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing: Paris.

¹⁸ Одним із методів формування професійної комісії може бути формування набору компетенцій за функціональним принципом – наприклад, якщо до складу повинні увійти особи, що мають компетенції у певній функції (надання ліцензій, затвердження інвестиційних програм, тарифікація тощо). Інший варіант – формування комісії за принципом компетентності її членів у ринках, що регулюються (наприклад, ринок газу, електроенергії, водопостачання тощо).

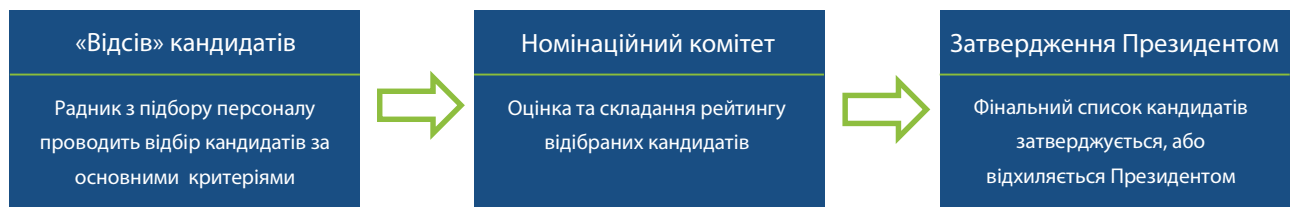
відповідальність за прийняті рішення. Проте різноманітність «профілів» членів комісії забезпечить більш ретельний розгляд питань та прийняття більш якісних рішень.¹⁹

Процес призначення

Головною вимогою до призначення членів комісії є те, щоби цей процес відбувався максимально прозоро та без будь-якого впливу ззовні. Оптимальну кількість членів комісії пропонується визначати, беручи до уваги функції, які потрібно буде виконувати регулятору для ефективного регулювання ринків (в європейських країнах кількість членів комісії у середньому становить 3-6 осіб). Тому владі перш за все необхідно ретельно визначити, що є ринком енергетики та комунальних послуг, а потім зосередитись на затвердженні функцій регулятора.

Окрім того, до визначення кількості посад та функцій варто залучити Енергетичне Співтовариство як компетентну міжнародну організацію з великим досвідом роботи з енергорегуляторами в багатьох країнах. Для того, щоб підвищити незалежність процесу призначення та його рівновіддаленість від різних політичних сил та гілок влади, ми пропонуємо таку послідовність (Рис. 9).

Рис. 9. Порядок призначення нових членів комісії



- Проведення попереднього «відсіву» кандидатів, які подалися на відкриту вакансію, за формальними ознаками (критерії незалежності та мінімальні, легко встановлювані професійні вимоги). Цей етап може бути доручений визнаній компанії з підбору персоналу.
- Оцінка та складання рейтингу відібраних до «фіналу» кандидатів номінаційним комітетом на підставі заздалегідь визначеної політики призначення (див. вище). Кількість у остаточному списку, складеному номінаційним комітетом, повинна відповідати необхідній кількості членів комісії регулятора (один кандидат на одне місце). У разі відмови кандидата зі списку (наприклад, через незгоду з умовами запропонованого контракту або знайдення іншої роботи), його місце займатиме наступний за рейтингом кандидат.
Окрім того, рейтинг може залишатися дійсним протягом певного часу (наприклад, півроку або рік). Це дозволить уникнути проведення нового конкурсу у разі, якщо новообраний член комісії вирішить достроково звільнитися або не зможе виконувати свої функції з інших причин (наприклад, за станом здоров'я, в результаті виникнення конфлікту інтересів тощо). Тоді його місце автоматично буде запропоновано наступному за рейтингом (резервному) кандидату.
- Після формування остаточного списку кандидатів номінаційним комітетом його має затвердити Президент. Президент видається нам найбільш придатним інститутом, оскільки не належить до жодної із гілок влади.

¹⁹ Схожі принципи застосовуються і в інших країнах Енергетичного Співтовариства. Наприклад, до складу комісії у Албанії входять інженер-електрик, спеціаліст з вуглеводнів та економіст; у Сербії - інженер-електрик, інженер-механік тощо.

Президент повинен мати право або затвердити, або відхилити весь список із поясненням причин, але не повинен мати права призначати кандидатів зі списку вибірково (схожим чином Президент затверджує прийняті парламентом закони).

Оскільки одним із наслідків підвищення незалежності НКРЕКП таким чином, вірогідно, буде принаймні часткова зміна існуючого складу комісії, робота нових комісіонерів розпочнеться одночасно. Тому (якщо термін роботи комісії, як зараз, становить 6 років, а її склад – 7 членів) пропонується найняти двох членів комісії терміном на 2 роки, двох – на 4 роки і трьох – на 6 років (Рис. 10).

Після припинення повноважень через 2 роки буде оголошено відкритий конкурс на дві вакантні посади, номінаційний комітет зможе відібрати двох нових комісіонерів вже на строк 6 років. Відповідно, відкритий конкурс буде оголошуватися щоразу після закінчення терміну повноважень членів комісії (або у разі дострокового звільнення). Таким чином буде запроваджено процес ротації, який дозволить оновлювати склад комісії кожні два роки.²⁰

Рис. 10. Запровадження ротації членів НКРЕКП



Номінаційний комітет

Ключовим фактором у процесі створення незалежної комісії є номінаційний комітет, який має формуватися з осіб, призначених різними інституціями. Для більшої прозорості та зменшення ризику корупційної складової у процесі відбору кандидатів ми пропонуємо залучити представників якомога більшої кількості інституцій, а також забезпечити доступ громадськості до процесу відбору (наприклад, із трансляцією у режимі онлайн).

На нашу думку, буде доцільно залучити осіб, призначених парламентом, Президентом, Кабінетом Міністрів, а також громадою та Енергетичним Співтовариством. У багатьох європейських країнах члени такого комітету визначаються міністерством (у т.ч. можуть представляти уряд) та затверджуються парламентом. Проте в Україні ризик виникнення корупції та просування інтересів окремих гравців під час відбору членів нової комісії регулятора є значно більшим, тому пропонується залучити якомога більше сторін.

²⁰ За тим самим принципом можна запровадити й інші формати ротації – наприклад, заміна трьох членів комісії через 3 роки і ще чотирьох – через 6 років.

Діяльність регулятора

Голова комісії та його заступник

Виходячи із принципів колегіальності та колективної відповідальності членів комісії, Голову комісії пропонується обирати шляхом анонімного голосування членами комісії на першому її засіданні. Інша альтернатива – кандидат на посаду голови може розглядатися номінаційним комітетом окремо, виходячи із списку людей, які подали резюме на посаду «Голова комісії НКРЕКП» (окрема вакансія).

Так чи інакше, голова комісії не повинен розподіляти обов'язки між її членами, оскільки це суперечить ідеї колективної відповідальності органу, який приймає рішення колегіально. Ми також пропонуємо запровадити посаду заступника голови комісії (який призначатиметься у такий самий спосіб, як і голова) для того, щоби уникнути невизначеності у випадку, коли голова не може виконувати свої обов'язки. Ця практика застосовується як у регуляторах інших країн (див. «Міжнародний досвід» вище), так і в усіх колегіальних органах, передбачених Конституцією України.

Строк повноважень комісії, ротація та припинення повноважень

У Третьому енергопакеті передбачено строк повноважень членів комісії у 5-7 років, з можливістю продовження лише на один термін, що відповідає практиці європейських країн. Цей строк повинен бути фіксованим для всіх членів комісії, а ротація членів має бути обов'язковою. Ротація допоможе уникнути припинення повноважень усіх членів комісії одночасно, що сприятиме послідовності прийняття рішень комісією, незважаючи на оновлення її складу.

Припинення повноважень та звільнення членів комісії має здійснюватися лише через особливі підстави, наприклад: шахрайство, хабарництво, порушення принципів незалежності регулятора, недотримання національного законодавства, неможливість виконання своїх обов'язків, професійна недбалість. Рішення про припинення повноважень членів комісії повинен приймати номінаційний комітет (і затверджувати Президент, як і у випадку призначення).

Виявляти порушення принципів незалежності регулятора пропонується наступними методами:

- Кожен член комісії при призначенні підписує документ, що містить вимоги до члена комісії щодо його незалежності. У разі зміни його життєвих обставин, які можуть порушувати ці вимоги, він самостійно мусить повідомити комісію та номінаційний комітет. На підставі такого повідомлення номінаційний комітет приймає рішення про припинення/збереження повноважень члена комісії. У разі неповідомлення про такі зміни член комісії повинен нести персональну відповідальність.
- Необхідно запровадити умови, які будуть мотивувати третю сторону (інших членів комісії, працівників регулятора, громадських діячів) сигналізувати про порушення членом (членами) комісії принципів незалежності та ведення незаконної діяльності.
- Слід надати можливість компетентним органам відстежувати діяльність членів комісії на регулярній основі, звітувати про порушення та вживати заходів у зв'язку із такими порушеннями.

Після завершення строку повноважень члена комісії йому на певний час забороняється працювати у секторі, що регулюється (Енергетичне Співтовариство рекомендує термін у два роки). У зв'язку з цим пропонується надавати компенсацію такій особі.

Штат регулятора

Згідно з вимогами Третього енергопакету, кількість працівників у штаті регулятора та їхні обов'язки має визначати сама комісія. Зараз у НКРЕКП працює близько 600 працівників, тоді як, наприклад, в Угорщині, де функції регулятора схожі з НКРЕКП, кількість працівників становить приблизно 300 осіб.

Задля досягнення більшої ефективності роботи регулятора видається доцільним скорочення його штату. Проблема зі звільненням працівників пропонується вирішити наступним шляхом:



- Проаналізувати, які професіонали потрібні, щоби регулятор зміг належним чином виконувати необхідні функції (завдання комісії регулятора).
- Провести переатестацію, яка допоможе виявити найбільш професійних працівників.
- Скоротити штат до необхідного рівня. Звільнені працівники повинні отримати компенсаційний пакет.
- Зробити реєстр для звільнених працівників, які зацікавлені у подальшій роботі в енергетичному секторі (або секторі комунальних послуг). Такий реєстр може допомогти колишнім працівникам регулятора знайти роботу швидше, адже компанії, які працюють на ринку енергетики (або комунальних послуг) або увійдуть на ці ринки завдяки реформі, можуть бути зацікавлені у розширенні штату та запросити їх працювати.

Слід також наголосити на необхідності оновлення апарату, зважаючи на попередні випадки упередженої діяльності комісії. Так, можна запропонувати заміну персоналу, що є безпосередньо підпорядкованим членам комісії (наприклад, рівень директорів департаментів та ключових управлінь).

Рис. 11. Діяльність регулятора

Комісія	Строк повноважень	Апарат регулятора
- Голова обирається шляхом голосування членами комісії; - Заступник голови обирається так само; - Комісія складається з шести членів.	- Члени комісії обираються на 6 років; - Термін може бути подовжено один раз; - Ротація третини складу кожні 2 роки;	- Кількість працівників визначає комісія; - Оптимізація розміру апарату; - Ринкові заробітні плати.

Голосування та прозорість діяльності комісії

Засідання комісії мають проводитись у відкритій та закритій формах. Рішення комісії вважається прийнятим, коли за нього проголосувала більшість членів комісії. Кожен член комісії повинен мати один голос. У разі, якщо віддано однакову кількість голосів за і проти, голова комісії матиме вирішальний голос.

Діяльність комісії має бути максимально прозорою. Для цього необхідно на законодавчому рівні визначити критерії, за якими засідання може проводитися у закритій формі, зокрема, узгодивши ці критерії із Законом «Про доступ до публічної інформації». Якщо частина порядку денного відкритого засідання містить питання, пов'язані з закритою інформацією, то комісія може проводити на тому самому засіданні цю частину у закритому режимі, а обговорення інших питань – у відкритому.

Рішення, прийняті на закритих та відкритих засіданнях НКРЕКП, повинні бути опубліковані на сайті регулятора протягом розумного терміну (наприклад, кількох днів). Відповідно до вимог Третього енергопакету, суб'єкти ринку та громадськість протягом терміну до двох місяців після публікації рішення повинні мати можливість подати скаргу на нього, але подання такої скарги не тягне за собою відкладання рішення.

За рекомендаціями Енергетичного Співтовариства, зустрічі з представниками компаній, що працюють на ринках енергетики та комунальних послуг, мають проходити за участю не менш ніж двох членів комісії та/або керівників структурних підрозділів. Зустрічі членів комісії з представниками таких компаній віч-на-віч забороняються і можуть бути підставою для звільнення члена комісії.

5.1.3 Фінансова незалежність

Фінансова незалежність є третім важливим фактором створення справедливого та незалежного регулятора. Окремий бюджет та достатнє фінансування зменшать ризики тиску з боку політичних сил на рішення регулятора, наприклад, у формі скорочення заробітної платні працівників та членів

комісії. Самостійне визначення бюджету для фінансування усіх необхідних витрат (у т.ч. операційних) забезпечать ефективну діяльність регулятора та якісне виконання ним своїх функцій.

Бюджет регулятора

Зараз бюджет регулятора є частиною Державного бюджету та визначається в процесі його формування. За критеріями фінансової незалежності, НКРЕКП повинна мати окремий бюджет, який буде затверджуватися Бюджетною радою (наприклад, сформованою із членів комітету Верховної Ради України з питань бюджету, як це пропонується у поточній версії законопроекту №2966). Така рада обирається щорічно на термін затвердження бюджету НКРЕКП та окремо для моніторингу його витрат щоквартально.

Регулятор має надати Бюджетній раді проект свого бюджету із витратами, необхідними для ефективного функціонування регулятора. За рекомендаціями Енергетичного Співтовариства, проект бюджету має бути представлено за два місяці до початку фінансового року, щоби комісія мала достатньо часу для його розгляду та затвердження.

Бюджетна рада має винести своє рішення щодо бюджету протягом розумного терміну (наприклад, два тижні – місяць) після його подання, аби регулятор мав досить часу для внесення змін або оскарження висновку ради у суді. Потрібно також визначити термін, протягом якого суд зобов'язаний розглянути оскарження висновку, якщо Бюджетна рада відмовить у затвердженні бюджету, а НКРЕКП не погодиться із цим рішенням.

Нарешті, у разі підтвердження судом доцільності відмови у затвердженні бюджету, потрібно визначити термін, протягом якого НКРЕКП повинна внести зміни та відправити новий проект бюджету до Бюджетної ради. Якщо бюджет все одно не буде затверджено вчасно, то видатки регулятора повинні здійснюватися відповідно до бюджету попереднього року.

Задля проведення коректних розрахунків витрат та доходів доцільно залучити незалежних аудиторів. Для забезпечення прозорості своєї діяльності регулятор має оприлюднювати надходження та витрати щоквартально. Також рекомендується зобов'язати регулятора щорічно надавати звіт про свою діяльність та стан фінансів.

Заробітна платня членів комісії та її апарату

Бюджет регулятора складається із заробітної платні членів комісії та працівників апарату, а також операційних витрат. Заробітна платня працівників має встановлюватись комісією. Енергетичне Співтовариство рекомендує при встановленні зарплатні орієнтуватися на її рівень у регульованій галузі промисловості.

Вона повинна бути не нижче заробітної плати держслужбовця або працівника (зі схожим обсягом обов'язків) компанії, яка працює на регульованому ринку, якщо остання є вищою. Для ефективного аналізу рівня заробітної платні у таких компаніях слід залучити незалежний аудит або замовити звіт у компаній, що спеціалізуються на дослідженнях рівня заробітних плат. Рівень заробітної платні працівників регулятора в інших країнах різниться, але найчастіше дорівнює або перевищує зарплатню державного службовця.

Заробітна платня членів комісії має затверджуватися незалежною інституцією (наприклад, парламентом або Бюджетною радою), яка може прив'язати її до рівня заробітної платні топ-менеджменту компаній, що працюють на регульованих ринках, або до зарплатні членів комісій інших регуляторів (наприклад, НБУ).

Джерела фінансування

У більшості європейських країн регулятор має незалежний бюджет, який фінансується за рахунок внесків на регулювання (ліцензування, дозволи, сертифікація, внески за злиття компаній на ринку), а також коштів, наданих міжнародними та донорськими організаціями.



Згідно з бюджетом регулятора, якщо розмір внесків є меншим за необхідні кошти для фінансування регулятора, різниця сплачується із державного бюджету, де витрати на НКРЕКП зазначені у окремому рядку. У разі, якщо розмір надходжень перевищує фактичні витрати, різниця повинна надходити до державного бюджету як прибуток.

Внесок на регулювання переглядається щороку залежно від фінансових потреб регулятора та доходності компаній, які працюють на регульованих ринках. НКРЕКП залучає незалежного аудитора, який розраховує історичний загальний дохід всіх учасників ринку (протягом останніх 5 років). Також прогнозується доходність компаній на наступний рік з урахуванням історичної доходності.

Далі обчислюється частка бюджету НКРЕКП (у відсотках) у загальній доходності ринків, що регулюються, в результаті й визначається внесок на регулювання (наразі законопроектом №2966 пропонується встановлення максимального розміру цього внеску у 0,10% від чистого доходу платника внеску від діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг).

5.2 Розподіл повноважень НКРЕКП та АМКУ

Як ми зазначали, АМКУ також здійснює нагляд за ринками та проводить розслідування щодо дотримання законодавства у сфері конкуренції. Для уникнення дублювання повноважень у цій сфері та взаємодії обох органів необхідно налагодити співпрацю між НКРЕКП та АМКУ. Таке зобов'язання має бути закріплене у законах, які регулюють діяльність НКРЕКП та АМКУ.

Більш предметно цю взаємодію необхідно розкрити у договорі або меморандумі між НКРЕКП та АМКУ, визначивши сфери та порядок взаємовигідної співпраці. Працівники НКРЕКП, як правило, є більш обізнаними в технічних питаннях функціонування ринків енергетики та комунальних послуг, тоді як працівники АМКУ є більшими спеціалістами в питаннях конкуренції та монопольних дій.

6 Практичне запровадження реформи

У цьому розділі ми розглянемо інтереси кожної зацікавленої сторони реформи, комунікаційну стратегію для цих сторін, перелік необхідних дій, а також визначимо конкретні кроки, необхідні для втілення в життя заходів для забезпечення незалежності енергорегулятора.

6.1 Хто виграє і хто програє від реформи

Поява незалежного регулятора на енергетичному ринку та ринку комунальних послуг вплине на багатьох сторін: споживачів, учасників ринку, політиків, державу та самого регулятора. Загалом очікується, що запровадження незалежності регулятора матиме позитивний ефект для розвитку ринків та захисту споживачів. Проте деякі сторони можуть чинити опір цьому процесу через порушення їхніх інтересів (Рис. 12).

6.1.1 Споживачі

Загальний ефект від створення незалежного регулятора для споживачів буде позитивним. По-перше, в довгостроковій перспективі через заохочення конкуренції, в тому числі входження на ринок іноземних компаній, споживачі відчують покращення якості послуг. По-друге, регулятор матиме функцію омбудсмена у відносинах між компаніями та споживачами: головним завданням регулятора декларується захист прав споживачів на ринках енергії та комунальних послуг.

Таким чином, споживачі матимуть інституцію, яка відстоюватиме насамперед їхні інтереси: реагуватиме на скарги, проводитиме розслідування та прийматиме рішення у конфліктних ситуаціях. До негативних наслідків для українських споживачів слід віднести підвищення у найближчому майбутньому цін на енергію та комунальні послуги, що негативно позначиться на їхньому добробуті.

Хоча таке підвищення є для України незворотнім та об'єктивним процесом (див. [записку ЦЕС «Чи повинна ціна на газ бути ринковою»](#)), що не залежить від реформи регулятора, споживачі будуть схильні пов'язувати його із роботою незалежного регулятора (а політики-популісти свідомо спекулюватимуть на цій темі). Це потрібно враховувати при проведенні комунікаційної кампанії.

Рис. 12. Хто виграє і хто програє від реформи енергорегулятора

	
ВИГРАЮТЬ	ПРОГРАЮТЬ
Споживачі	
Компанії, зацікавлені у чесній конкуренції (у т. ч. нові гравці, зокрема іноземні компанії, які бажають інвестувати в Україну)	Монополії та компанії, які захищали свої інтереси завдяки попереднім регуляторам
Держава/бюджет	Лобісти, які захищають інтереси олігархів
Політики-реформатори	Політики-популісти
Регулятор (новий склад та штат)	Регулятор (старий склад та звільнений штат)
Інші регуляторні органи	

Отже, при комунікації реформи потрібно говорити про наступне:

- Незалежний енергорегулятор буде уповноважений розглядати звернення та суперечки суб'єктів ринку, в тому числі між постачальниками та споживачами. Населення в Україні переважно не обізнане про це завдання регулятора та про можливість звертатися до нього для захисту своїх прав.
- Встановлення коректних (ринкових) тарифів та цін на енергію та комунальні послуги зменшить державні дотації компаніям, які до цього часу були збитковими («Нафтогаз», «Енергоатом», «Укренерго»), та допоможе спрямувати ці фінанси на субсидування частини населення з малим достатком. Використання державних коштів таким чином є більш ефективним, адже гроші будуть спрямовані на покращення життя населення та зменшення фінансового навантаження на нього.
- Підвищення тарифів – необхідний та невідворотний крок, який є об'єктивною реальністю і який принесе позитивний ефект у довгостроковій перспективі (див. [записку ЦЕС «Чи повинна ціна на газ бути ринковою»](#)).

6.1.2 Монополії та їхні лобісти у владі

Найбільшого супротиву реформа зазнає від великих компаній на ринку, які на даний час мають умови для одержання монопольно високого прибутку, зловживаючи своїм становищем на ринку. Постраждають інтереси тих політиків, які перебувають під впливом бізнес-структур, що працюють на ринках енергетики та комунальних послуг, оскільки вони втратять контроль над рішеннями комісії і не зможуть захищати інтереси монополістів.

Комунікація реформи для цієї групи осіб буде найважчою. Однак їх можна переконувати, що приведення ринку до нормальних правил поведінки, які існують у європейських країнах, збільшить капіталізацію і їхніх компаній, зробить їх більш інвестиційно привабливими та спростить їм доступ до міжнародних ринків капіталу.

6.1.3 Нові гравці на ринку

Для цієї групи незалежний регулятор може стати гарантом зменшення негативного ефекту від діяльності природних монополій та великих компаній на ринку. Наприклад, це надасть їм доступ до транспортних мереж на рівних для всіх та прозорих умовах. Це – головний меседж для потенційних (зокрема, дрібних) учасників ринку.

Для іноземних компаній додатковим посилом буде те, що регулятор у своїй діяльності керується міжнародними стандартами, є передбачуваним та прозорим, а отже умови ведення бізнесу є подібними до умов у інших європейських країнах.

6.1.4 Держава/бюджет

Позитивними ефектами реформи буде створення конкуренції на ринку та розмежування діяльності уряду та незалежного регулятора, до якого можна буде адресувати питання щодо підняття тарифів. Також зменшиться навантаження на бюджет завдяки тому, що буде усунуто непряму компенсацію різниці цін та утримання нерентабельних компаній. Окрім того, опосередкованими ефектами будуть залучення у галузь іноземних інвестицій, створення нових робочих місць завдяки розвитку ринків та наповнення державного бюджету через податки.

До негативних наслідків слід віднести тимчасові витрати бюджету на саму реформу – на компенсаційні витрати звільненим працівникам, на підвищення заробітних плат працівникам нової структури, а також на комунікацію.²¹

Таким чином, комунікаційна стратегія тут повинна включати наступне:

- Незалежний регулятор сприятиме утвердженню позитивного іміджу держави, яка піклується про забезпечення конкуренції на ринку, а не відстоює чийсь приватні інтереси.
- Поява незалежного регулятора сприятиме більш ефективному перерозподілу коштів платників податків – від підтримки неефективних, але важливих з точки зору національної безпеки компаній до цільової підтримки найбільш уразливих верств населення.
- Покращення роботи ринків енергії та комунальних послуг також матиме мультиплікаційний ефект, що сприятиме як розвитку компаній, так і створенню нових робочих місць для населення.
- Належний рівень винагороди топ-менеджменту та працівникам – це можливість залучати в штат регулятора професіоналів та утримувати їх у штаті. Ринкова заробітна платня буде одним із запобіжників від вчинення працівниками регулятора корупційних дій.

²¹ Субсидії незабезпеченим верствам населення внаслідок підняття тарифів на енергоресурси та комунальні послуги є наслідком реформи енергоринків взагалі, але не реформи НКРЕКП як такої.

- Джерелами покриття витрат регулятора буде, як і в більшості європейських країн, внесок на регулювання – ліцензування, дозволи, сертифікацію, внески за злиття компаній на ринку тощо. Одноразові витрати, наприклад компенсація для вивільнених працівників, варто спробувати покрити за рахунок міжнародної допомоги Україні.
- Чесні та прозорі правила гри на ринку сприятимуть іноземним інвестиціям, зайнятості та збільшенню доходів громадян.

6.1.5 Політики

Іншими зацікавленими сторонами будуть (а) політики-популісти та (б) політики, орієнтовані на запровадження реформ та євроінтеграцію. Перші втратять ще один козир – можливість підвищувати свій рейтинг шляхом надання обіцянок щодо зменшення тарифів та цін. Натомість другі отримають позитивний ефект, адже після створення незалежного регулятора політики перенесуть всю відповідальність за зміни тарифів на регулятора. Загалом, у комунікаційній стратегії для політиків слід використовувати ті ж меседжі, що й для споживачів та бюджету – збільшення конкуренції, підвищення якості послуг, приплив інвестицій та створення робочих місць.

6.1.6 Енергорегулятор

У довгостроковій перспективі незалежний регулятор буде більш ефективним, а його апарат складатиметься із високопрофесійних фахівців, які заробляють на життя, надаючи якісні послуги з регулювання ринків. Проте у короткостроковій перспективі для цього необхідно скоротити надмірний штат, що існує нині. Окрім того, реформа сама по собі усуне певне коло співробітників НКРЕКП від можливості одержання незаконної ренти. Тому є можливим спротив реформі всередині самої комісії.

Якщо членів комісії обиратиме незалежний номінаційний комітет і в результаті буде призначено новий склад комісії за принципами, які ми виклали вище, це створить конфлікт інтересів з діючою комісією. Тому пропонується:

- Надати можливість діючим членам комісії висунути свої кандидатури на посаду члена нової комісії, яка буде обиратись новим номінаційним комітетом.
- У процесі відбору, який буде складатися з трьох етапів, описаних вище, допустити членів діючого комітету відразу до другого етапу відбору (оцінку та складання рейтингу кандидатів номінаційним комітетом). Цей крок допоможе уникнути політичних дискусій, які можуть виникнути, якщо деякі члени існуючої комісії не пройдуть перший етап відбору («відсіювання» за формальними ознаками).
- Як ми зазначили раніше, пропонується заборонити колишньому члену комісії протягом двох років після звільнення працювати в компаніях, що діють на регульованих НКРЕКП ринках. Тому, у разі звільнення члена комісії за результатами нового конкурсу (та не знайдення ним нової роботи), слід надати йому компенсаційний пакет у розмірі від шестимісячної до дворічної заробітної платні.

У комунікації із працівниками апарату НКРЕКП теж необхідно наголошувати на привабливому компенсаційному пакеті при скороченні штату, на сприянні у подальшому працевлаштуванні вивільнених спеціалістів у відповідних секторах економіки та на зацікавленості нової структури у хороших фахівцях із відповідними зарплатнями, що буде стимулом для працівників розвиватися та самовдосконалюватися. Доцільно також оголосити заздалегідь вимоги до фахівців нової структури, аби спеціалісти могли підготуватися до роботи у ній. Слід також наголошувати на високій ефективності нового регулятора і на тому, що стандарти його роботи відповідатимуть найвищим світовим стандартам.

6.1.7 Інші регуляторні органи

Як ми зазначили на початку записки, ми свідомо зосереджуємося на питанні незалежності регулятора. Головна причина – у тому, що це питання є більш нагальним, і його не можна далі відкладати з точки зору виконання Україною своїх зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством та реформування енергетичних ринків.

З іншого боку, існує окреме питання обсягу повноважень регулятора. По-перше, може виникнути очевидне запитання, чому дві комісії, які існували раніше (НКРЕ та НККП), було об'єднано в один орган. Нам невідомо про існування будь-якого ґрунтового аналізу, який передував би прийняттю цього рішення.

По-друге, так само можна поставити питання, чи не варто розширити повноваження регулятора на інші сфери/ринки або взагалі створити єдиний регуляторний орган для природних монополій. Наприклад, у Німеччині повноваження регулятора (Bundesnetzagentur) охоплюють такі сфери: енергетика, ринок газу, телекомунікації, пошта та залізниця. У Нідерландах регулятор (ACM) теж відповідає за конкуренцію, захист споживачів, енергетику, телекомунікації, транспорт та поштові послуги.

Такий підхід дозволив би послідовно упорядкувати питання діяльності регуляторів в Україні, запровадивши єдині критерії призначення, єдині критерії незалежності членів комісії тощо. Окрім того, будь-які подальші зміни у таких спільних правилах теж не довелося би синхронізувати між різними регуляторами.

Як ми відзначали вище, нині діяльність таких колегіальних органів прописується у Конституції України окремо для кожного регулятора. Діяльність та принципи формування енергетичного регулятора Конституцією не передбачено; але так само не передбачено, наприклад, і діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Окрім того, у результаті реформування сфери залізничного транспорту планується створення Національної комісії з питань регулювання транспорту, для упорядкування діяльності якої виникнуть аналогічні проблеми. Тому питання створення єдиного регуляторного органу варте окремого дослідження.

6.2 Комунікація реформи

Як і будь-які неоднозначні рішення, реформа енергорегулятора вимагає чіткої та ефективної комунікації з усіма зацікавленими сторонами та громадськістю. Інформаційні кампанії допомагають громадськості зрозуміти, навіщо потрібні реформи та якими є наслідки невпровадження реформ. Популяризація позитивних наслідків реформ є необхідною, оскільки це покращить обізнаність суспільства та буде запобіжником від популістських заяв.

Комунікаційна кампанія має враховувати наступні моменти:

- Слід визначити осіб чи інституцію, відповідальних за проведення комунікації щодо реформи енергорегулятора. Найпридатнішою установою видається Національна рада реформ.
- Необхідно залучати зацікавлені сторони вже на даному етапі формування рішень (при підготовці законопроекту про енергорегулятор). Тоді спротив непопулярним рішенням можна частково подолати на ранній стадії, ще до реалізації реформи.
- Потрібно охопити широку аудиторію – залучати до дискусії представників галузі, діючого регулятора, незалежних експертів, політиків та інші сторони.
- Необхідно доносити до громадськості кроки реформ, часові рамки, причини, чому реформи є необхідними, та оцінки їх наслідків.
- Варто надавати громадськості збалансовану оцінку реформ – говорити як про позитивні наслідки, так і про негативні, а також про наслідки відмови від проведення реформ.

6.3 Кроки із запровадження реформи

У підсумку, виходячи із нашого аналізу, ми пропонуємо наступні кроки для досягнення незалежності регулятора:

1. Внести зміни до Конституції України, які мають передбачати інститут енергорегулятора та основні положення щодо його складу та діяльності.
2. Прийняти закон про енергорегулятор.

Досвід інших країн свідчить, що компроміси у прописанні норм закону можуть стати серйозним викликом. Тому потрібно докласти максимум зусиль, аби в процесі прийняття цього закону не вихолостити його змістовну частину і не зробити його декларативним та занадто загальним. Зокрема, закон повинен:

- створити умови для професійності та незалежності регулятора (включаючи формулювання принципів призначення як членів комісії, так і її апарату, а також чітких кваліфікаційних вимог до них);
- забезпечити прозору та ефективну діяльність комісії (в т. ч. чітко визначити повноваження Голови, заступника та решти членів; термін повноважень комісії та її членів, умови припинення повноважень; а також сформулювати принципи проведення засідань комісії);
- забезпечити незалежне фінансування діяльності (шляхом визначення адекватного рівня фінансування заробітної платні та операційних витрат, джерел фінансування, незалежної роботи Бюджетної ради тощо).

Ми також наголошуємо на необхідності вдосконалення співпраці між регулятором та АМКУ.

1. Для уникнення правових колізій необхідно узгодити закон про енергорегулятор із іншими актами законодавства (див. перелік у розділі 5.1.1).
2. Набрати новий склад комісії за критеріями, описаними вище (у розділі 5.1.2).

Ключове запитання тут: де знайти *дійсно* незалежних членів комісії? Вони повинні бути не лише професіоналами та мати нульову толерантність до корупції, а й мати необхідні особистісні якості та сильну волю не піддаватися на тиск та шантаж з боку тих, кому незалежний регулятор перекриватиме значні фінансові потоки.

Оскільки велика кількість кваліфікованих працівників вищої ланки в енергетичному секторі України є історично афілійованою з олігархічними групами або політичними силами, відповідь на це запитання не є простою. Проте, нещодавній досвід призначення ключових міністрів або членів Ради НБУ показує, що це є можливим.

Зокрема, не варто виключати можливість призначення іноземців із багаторічним досвідом роботи у галузі та бездоганною, незаплямованою репутацією. В такому випадку рівень оплати праці членів комісії має бути не просто не нижчим, а значно вищим, ніж на відповідних ринках, і дорівнювати розміру заробітних плат аналогічних посадовців у розвинутих країнах.

Оскільки обсяг ринків, що регулюються, становить 300–400 млрд грн, йдеться про потенційно величезні суми, які в результаті кращого регулювання може заощадити країна загалом та її громадяни зокрема — як споживачі послуг та платники податків. Тому такий високий за українськими мірками розмір зарплат буде виправданим (про це свідчить і наведений вище досвід співпраці з П'єрлуїджі Колліною).

Натомість у перспективі енергорегуляторіві не треба «імпортувати» незалежних членів комісії, а слід виховувати таких удома та залучати найкращий вітчизняний менеджмент, особливо з нових підприємств, що зайдуть на український енергетичний ринок у результаті реформи.

1. Скоротити штат регулятора до оптимального (відповідно до принципів, описаних у розділі 5.1.2).
2. Ефективно комунікувати реформу всім зацікавленим сторонам (відповідно до рекомендацій у розділі 6.2).

