



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику) розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води та Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення» (далі – проект Постанови), разом з додатками, поданий листом Міністерства розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон) від 06.05.2021 № 7/10.2/6626-21.

За результатами проведеного аналізу проекту Постанови та аналізу її регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), ДРС

встановила:

проектом Постанови пропонується затвердити зміни, що вносяться до постанови Кабінету Міністрів України від 01 червня 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на комунальні послуги» (далі – Постанова) в частині удосконалення механізму формування тарифів на теплову енергію та комунальні послуги для суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, діяльність яких регулюється на місцевому рівні.

Однак Мінрегіоном під час підготовки зазначеного проекту Постанови не дотримано вимог статей 4 та 8 Закону, беручи до уваги таке.

Пропонується доповнити п. 12 Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води (далі – Порядок) словами «у тому числі, здійснення виплат (платежів) за енергосервісними договорами».



АСУД "ДОК ПРОФ 3"

РІШЕННЯ № 283 від 08.06.2021

Кучер Олексій Володимирович

КЕП Кучер Олексій Володимирович

58E2D9E7F900307B040000003BF53000408B8E00

РІШЕННЯ № 283 від 08.06.2021



Таким чином *кошти, що надійшли протягом строку дії тарифів* на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води у результаті здійснення заходів з енергозбереження, *будуть використовуватися суб'єктом господарювання* не лише для скорочення питомих витрат паливно-енергетичних та інших матеріальних ресурсів, відновлення активів, матеріального заохочення працівників та інших цілей, а й для здійснення виплат за енергосервісними договорами.

Слід зазначити, що згідно з пунктом 3 частини першої статті 1 Закону України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (далі – Закон про енергомодернізацію) енергосервісний договір - договір, предметом якого є здійснення енергосервісу виконавцем енергосервісу, *оплата якого здійснюється за рахунок досягнутого в результаті здійснення енергосервісу скорочення споживання та/або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг порівняно із споживанням (витратами) за відсутності таких заходів.*

Відповідно до пункту 3¹ цієї статті Закону про енергомодернізацію, об'єктами енергосервісу є: будинки, будівлі, споруди, їх комплекси, об'єкти та/або елементи (частина) об'єкта благоустрою населених пунктів, група будівель (споруд), комплекс (будова), *які перебувають у державній або комунальній власності та щодо яких центральним органом виконавчої влади, до сфери управління якого належить замовник енергосервісу (щодо об'єктів державної власності), виконавчим органом місцевої ради або місцевим органом виконавчої влади (щодо об'єктів комунальної власності) прийнято рішення про закупівлю енергосервісу.*

При цьому *розрахунки за енергосервісним договором здійснюються за рахунок суми скорочення витрат замовника енергосервісу порівняно з витратами, які були б здійснені за відсутності енергосервісу, на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг за відповідний період на підставі цін (тарифів), що діяли у період, за який здійснюється розрахунок.*

Натомість проектом Постанови передбачається, що суб'єкти господарювання (підприємства житлово-комунальної сфери) будуть перераховувати кошти для розрахунків за енергосервісними договорами із загальної суми коштів, що надійшли протягом дії установлених тарифів, що може призвести до їх зростання, та не відповідатиме суті енергосервісних договорів (фінансове забезпечення яких має здійснюватися лише за рахунок скорочення видатків, що утворюються внаслідок економії витрат від реалізації заходів енергосервісу).

При цьому інформація стосовно впливу зазначених вище положень проекту Постанови на державу, суб'єктів господарювання та громадян, а також відповідний механізм дії цього проекту, мають бути відображеними в аналізі регуляторного впливу до цього проекту.

Також розробник пропонує в абзаці першому пункту 12¹ та абзаці другому пункту 27 цифру «2» замінити цифрою «4».

Зазначаємо, що Порядок доповнений пунктом 12¹ згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2020 № 467.

Цим пунктом передбачено, зокрема, у тарифах на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання можуть бути враховані обігові кошти за рахунок планованого прибутку в обсязі, що *не перевищує 2 відсотків* повної планованої собівартості теплової енергії.

Слід зазначити, що листом від 16.05.2020 № 7/10.1/7962-20 Мінрегіоном був направлений на погодження до ДРС проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води та Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та центральне водовідведення» щодо необхідності внесення, зокрема, пункту 12¹ до Порядку.

При цьому в аналізі регуляторного впливу до цього проекту постанови Мінрегіоном була надана інформація, що «на сьогодні фінансово-економічний стан підприємств житлово-комунальної сфери є вкрай незадовільним», у зв'язку з цим «необхідно забезпечити підприємства тепло-, водопостачання та водовідведення обіговими коштами для своєчасного виконання ними зобов'язань та забезпечення безперервного надання послуг споживачам».

Додатково в АРВ до цього проекту постанови було вказано, що «У разі прийняття проекту акта задекларовані розробником цілі повною мірою забезпечать досягнення поставленої мети», «Для суб'єктів господарювання надається можливість отримання обігових коштів за рахунок планованого прибутку, що дозволить забезпечити їх фінансовим ресурсом, необхідним для виконання покладених на них зобов'язань та безперебійного надання комунальних послуг» та «Запропоновані у проекті акта підходи створюють умови для сталого функціонування та розвитку підприємств галузі».

Звертаємо увагу розробника, що відповідно до вимог статті 10 Закону про регуляторну політику розробнику необхідно здійснити базове, повторне та періодичне відстеження результативності проекту регуляторного акта.

Також у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» АРВ до цього проекту постанови розробником зазначено, що «базове відстеження результативності регуляторного акта буде проведено після набрання чинності цим регуляторним актом, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта; повторне відстеження результативності – через рік з дня набрання ним чинності, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом».

Таким чином питання щодо необхідності прийняття запропонованих розробником змін (в частині збільшення відсотка обігових коштів повної планованої собівартості теплової енергії) доцільно розглянути після подання до ДРС звіту про відстеження результативності регуляторного акта, згідно з законодавством.



Також пропонується внести зміни до пункту 19 Порядку, слова «економічно обґрунтованих планових витрат за базовий період» замінити словами «фактичних витрат за попередній рік».

Зауважуємо, що зазначені зміни також потребують здійснення відповідного аналізу регуляторного впливу, оскільки збільшення витрат (у тому числі в результаті нераціонального господарювання), як правило, компенсується зростанням тарифу.

З огляду на зазначене, проект Порядку потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

Відповідно до вимог статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ) цього проекту акта.

Згідно з вимогами статті 1 Закону документом, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної політики – є АРВ.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проекту Постанови містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

Так у розділі I АРВ розробником, зокрема, зазначено, що «на сьогоднішній день на законодавчому рівні не передбачено фінансових інструментів для мінімізації касових розривів, що виникають на підприємствах галузі», «у зв'язку зі зниженням обсягів реалізації послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення в умовах карантину (через суттєве зниження активності громадян та бізнесу) та недоотримання частини грошових коштів, спостерігається значний дефіцит обігових коштів на підприємствах».

Для вирішення зазначеної проблеми *розробник пропонує* (за рішенням органу місцевого самоврядування) *при формуванні тарифів* на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, на централізоване водопостачання та водовідведення *при здійсненні розрахунку тарифів підвищити відсоток відрахування* обігових коштів за рахунок планованого прибутку (в обсязі, що не перевищує 4 % від повної планової собівартості теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення).

Також при визначенні кола проблем, які потребують врегулювання, розробником вказана необхідність поширення енергосервісного механізму на об'єкти теплопостачання, надання можливості теплопостачальним підприємствам в умовах хронічної обмеженості коштів залучати приватні

інвестиції в енергомодернізацію своїх об'єктів, з метою зменшення обсягів споживання енергоресурсів, та не збільшуючи при цьому розміру тарифів.

Проте подана у цьому розділі інформація, окрім опису можливих результатів від практичного застосування запропонованого розробником регулювання, не має опису проблем, які виникли у сфері господарських відносин при застосуванні чинного регулювання, не аргументує, чому існуюче регулювання потребує вдосконалення, також відсутні дані у числовій формі, які б підтверджували практичну наявність проблеми, її масштаб та важливість, не охарактеризовано та не оцінено сфери, на які проблема має найбільший негативний вплив.

У розділі II «Цілі державного регулювання» необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми.

Натомість задекларовані розробником цілі сформульовані досить абстрактно, зокрема, у цьому розділі розробник не визначає, які принципи та особливості будуть застосовуватися під час розрахунків, зокрема, за енергосервісними договорами тощо.

Натомість лише зазначається, що впровадження проекту Постанови направлене на удосконалення механізму формування тарифів на теплову енергію та комунальні послуги для суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, діяльність яких регулюється на місцевому рівні.

Зазначаємо, що цілі державного регулювання, задекларовані розробником у цьому розділі АРВ, є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, які характеризували б досягнення мети регулювання.

Так, у розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення поставлених цілей» необхідно, зокрема, оцінити кожен з наведених альтернатив та вказати причини відмови від застосування тієї чи іншої альтернативи, а також переваги щодо вибраної альтернативи.

Однак при здійсненні оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання, при визначенні кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, розробником не зазначене джерело інформації, згідно з яким встановлена кількість цих суб'єктів.

Також розробником не вказано, як прийняття запропонованого ним регулювання вплине на ситуацію, що склалася на підприємствах житлово-комунальної сфери, зокрема, чи буде вирішена проблема касових розривів.

Зауважуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, суб'єкти господарювання, громадяни).

Водночас відповідно до вимог статті 4 Закону, одним із принципів державної регуляторної політики є, зокрема, *доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання* господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

Наголошуємо, що факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

Інформуємо також, що при проведенні економічного аналізу запропонованих альтернатив, необхідно розглядати не лише їх переваги, а й недоліки.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що також є порушенням принципів ефективності та збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» також заповнено формально. Так, розробнику необхідно визначити не менше ніж три кількісні показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта, та які підлягають контролю (відстеження результативності).

У даному випадку розробник визначив один додатковий показник результативності - рівень тарифів на теплову енергію та комунальні послуги, що встановлюються органом місцевого самоврядування.

Повідомляємо, що цей показник не здатний в повній мірі забезпечити дослідження показових результатів застосування механізму державного регулювання, визначеного проектом Постанови.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне передбачити й інші додаткові показники результативності, наприклад: кількість підприємств, на яких накладені штрафні санкції внаслідок невиконання зобов'язань перед постачальниками; обсяг штрафних санкцій, накладених на підприємства галузі; кількість звернень/пропозицій від суб'єктів господарювання, пов'язаних із дією акта тощо.

Таким чином, за результатами розгляду положень проекту Постанови та аналізу її регуляторного впливу встановлено, що даний проект Постанови розроблено без дотримання:

- ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема, доцільності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону;
- вимог статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Враховуючи вищевикладене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з постачання теплової енергії і постачання гарячої води та Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення».

**Голова державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР

