

## Каждый гражданин имеет право знать и истинную цену энергоресурсов, и как формируются тарифы

18 сентября, 2015, 00:00 Зеркало недели [Выпуск №34, 18 сентября-25 сентября](#)



АВТОР

**В последнее время в Украине ведется острая дискуссия по вопросам правомерности стремительного повышения тарифов на энергоносители и жилищно-коммунальные услуги.**

На фоне политического противостояния и в условиях приближения местных выборов именно тарифная тематика на устах как у власти, так и у ее политических оппонентов и общественности. Последние доказывают, что тарифы сознательно завышены, и требуют от Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг (далее — Регулятор), полного открытия информации относительно их формирования субъектами естественных монополий. Представители же публичной власти считают такую позицию популистской. По их мнению, тарифы действительно высокие, но экономически обоснованы. А вот для потребителей, по убеждению власть имущих, информация о тарифах весьма сложна для понимания, поэтому распространять ее нецелесообразно. Общество такая позиция не устраивает. Как следствие, растет социальное напряжение и недоверие населения к власти.

Вышеизложенное требует построения в Украине современной модели отношений между публичной властью и Регулятором, с одной стороны, и населением — с другой, в частности по вопросам формирования тарифов на рынках естественных монополий и, прежде всего, в сфере энергетики и коммунальных услуг. Решение этой задачи важно, принимая во внимание обязательства нашей страны согласно Соглашению об ассоциации с Евросоюзом и в связи с присоединением к Договору об учреждении Энергетического сообщества.

### **Международный опыт: обязательная обратная связь**

Практика информировать потребителей о стоимостных характеристиках товаров/услуг, которые производятся/предоставляются субъектами естественных монополий в сфере энергетики и коммунальных услуг, является общепринятой в цивилизованных экономиках. Модели организации обратной связи с потребителями отличаются от страны к стране как по форме подачи, так и по составу информации, которая должна быть обнародована. Обычно основные функции по информированию потребителей возложены на национальные регулирующие комиссии — учреждения, одной из основных задач которых является защита прав потребителей товаров/услуг на рынках естественных монополий.

Анализ, проведенный Советом европейских энергетических регуляторов, свидетельствует, что, как правило, национальные регулирующие комиссии обеспечивают наличие в открытом доступе следующей информации:

- структура розничных цен на энергоресурсы и коммунальные услуги для потребителей, включая бытовых;
- сравнение цен на энергоресурсы и коммунальные услуги для потребителей, которые предоставляют разные операторы, включая перечень самых дешевых национальных и местных поставщиков энергоресурсов и предложенные ими цены на ежедневной, еженедельной или ежемесячной основе;
- обзор тенденций относительно изменения цен на энергоресурсы и коммунальные услуги, включая прогнозируемые изменения в структуре цен/тарифов;
- сравнение цен на энергоносители и коммунальные услуги для конечных потребителей с их аналогами в других странах мира;
- средние счета за энергоносители и коммунальные услуги для потребителей разного размера домохозяйств;
- доля тарифов на транспортировку и распределение/поставку в розничной цене газа и электроэнергии для конечных потребителей;
- разные виды налогов, включаемых в тариф на энергоносители и коммунальные услуги, и т.п.

Указанная информация должна быть обнародована наиболее удобным для потребителей способом. Обычно ее размещают в Интернете. Вместе с тем для определенной прослойки потребителей, преимущественно малообеспеченных и преклонного возраста, такая форма получения информации неудобна и не очень доступна. Поэтому некоторую информацию, важную именно для этих потребителей, размещают на платежных документах и обнародуют в рамках проведения целевых информационных кампаний с использованием СМИ.

Наибольшее внимание должно уделяться обеспечению прозрачности государственного регулирования рынков естественных монополий в сферах энергетики и коммунальных услуг. Европейский опыт доказывает, что в процессе информирования потребителей по вопросам тарифной политики на этих рынках должен принимать участие широкий круг субъектов — как непосредственно Регулятор, так и другие государственные органы власти, органы местного самоуправления, поставщики энергоносителей и коммунальных услуг, профессиональные ассоциации и общественные организации потребителей и др. Представители публичной власти, а также субъекты естественных монополий — производители товаров/исполнители услуг должны обязательно обнародовать информацию о своих тарифах, а также о правах потребителей, согласно перечню, определенному законодательством.

Важным считается создание **единых** контактных пунктов для предоставления потребителям всей информации о их правах, действующем законодательстве и доступных для них путях урегулирования конфликтов в случае возникновения споров (пункт 12 статьи 3 Директивы 2009/72/ЕС Европарламента и Совета ЕС от 13 июля 2009 г. об общих правилах функционирования внутреннего рынка электроэнергии и внесении изменений и дополнений в Директиву 2003/54/ЕС). Такие контактные пункты должны создавать исполнители коммунальных услуг/поставщики энергоносителей. Порядок их создания определяет Регулятор, и он же контролирует их деятельность.

Представители гражданского общества принимают участие в процессе информирования потребителей на добровольных началах. Вместе с тем публичная власть, согласно Директиве 2009/72/ЕС, обязана создать и гарантировать существование независимого механизма, который будет обеспечивать привлечение потребителей к процессу регулирования тарифов, например, путем создания защитника общественных прав в сфере энергетики или другого органа, уполномоченного на эффективное рассмотрение жалоб и внесудебное урегулирование споров, возникающих на соответствующих рынках.

Важно обеспечить актуальность информации, которая обнародуется, и соблюдать периодичность ее предоставления. Информация должна предоставляться в понятной для потребителей форме. Это особенно важно для развивающихся стран, где любое повышение тарифов, особенно если оно существенно, должно сопровождаться тщательно разработанной коммуникационной кампанией по разъяснению необходимости включить в тарифы те или иные затраты с учетом соблюдения качества и надежности предоставления соответствующих услуг.

### **А что у нас?**

Соглашением о коалиции депутатских фракций "Европейская Украина" предусмотрены задачи по законодательному открытию структуры тарифов на природный газ, электроэнергию, тепловую энергию, их транспортировку.

Деятельность по поставкам природного газа, электроэнергии и тепловой энергии относится к сопредельным рынкам, а по транспортировке этих товаров — к рынку естественных монополий в сфере энергетики и коммунальных услуг. Правовые, экономические и организационные основы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в Украине определены Законом "О естественных монополиях" и базируются на следующих принципах:

- гласность и открытость процедур регулирования;
- обеспечение защиты прав потребителей;
- стимулирование повышения качества товаров и удовлетворения спроса на них;
- адресность регулирования, его направленность на конкретный субъект естественной монополии.

Законы Украины "О естественных монополиях" и "О доступе к публичной информации" содержат определенные требования к открытости деятельности Регулятора и обнародованию информации об изменении цен (тарифов) на товары/услуги, которые производятся/предоставляются субъектами естественных монополий, в частности, о проведении общественных слушаний и открытых заседаний Регулятора по этим вопросам. Вместе с тем положения законодательства в этой сфере не конкретизированы и не содержат механизмов их реализации. Специальными законами, регулирующими деятельность в сфере жилищно-коммунальных услуг и энергетики, вообще не предусмотрены меры обязательного характера по ознакомлению потребителей со структурой тарифов и организации публичных обсуждений по этому вопросу.

Поэтому разработка и имплементация модели организации цивилизованной "обратной связи" с общественностью и непосредственно с населением относительно реализации государственной тарифной политики на рынках энергетики и коммунальных услуг в нашей стране актуальны.

### **Доступность тарифов для населения**

Этот важный фактор следует обязательно исследовать перед каждым повышением тарифов. Необходимо рассчитать предельную границу расходов на энергоносители и коммунальные услуги (как процент от среднедушевого дохода семьи), превышение которой невозможно, учитывая платежеспособность населения. Все, что превышает эту границу, должно возмещаться за счет субсидий. При этом нужно учитывать, что общий объем субсидий, предоставляемых населению, также не должен превышать определенный уровень — и в процентах к расходам государственного бюджета, и в процентах к общему числу бытовых потребителей. К сожалению, эти вопросы остались без внимания публичной власти нашей страны.

### **Возможность управлять потреблением**

Значительное количество потребителей в Украине не могут влиять на размер своих счетов на энергоносители и коммунальные услуги, потому что в их помещениях нет квартирных средств учета. Во многих многоквартирных домах вообще технически невозможно установить тепловые счетчики в квартирах. Следовательно, **расчеты за централизованное отопление, а в некоторых случаях — и за централизованное снабжение холодной и горячей водой, осуществляются по нормам, обычно превышающим фактическое потребление этих ресурсов.** В таких условиях увеличение тарифов на указанные услуги воспринимается особенно остро. Учитывая это, **стремительному повышению тарифов должны предшествовать мероприятия по обязательному обеспечению учета потребления энергоносителей и коммунальных услуг поставщиками энергоносителей/исполнителями соответствующих услуг.**

### **Низкие энергоэффективные характеристики зданий**

Значительная часть многоквартирного жилищного фонда в нашей стране имеет низкие энергоэффективные характеристики. Как следствие, потребители должны платить значительные суммы за отопление в условиях низкого уровня комфорта в помещениях. Поэтому наряду с повышением тарифов государство должно стимулировать и поддерживать мероприятия по повышению энергоэффективности многоквартирных домов. Информация о возможностях в этой сфере также должна быть должным образом обнародована. Некоторые шаги в этом направлении делаются и публичной властью, и в рамках проектов международной технической помощи. Вместе с тем впереди еще много работы.

### **Низкий уровень доверия потребителей к субъектам естественных монополий**

В Украине отсутствует надлежащая культура диалога субъектов естественных монополий с потребителями. Отношения между властью и населением нельзя считать партнерскими. Уровень доверия общества к власти и субъектам естественных монополий чрезвычайно низок. Указанное не способствует реформам в сфере тарифообразования на энергоносители и коммунальные услуги. Внедрение прозрачности государственного регулирования соответствующих рынков позволит провести необходимые для страны реформы.

### **Низкая грамотность потребителей рынка естественных монополий**

Наши граждане недостаточно ознакомлены с принципами деятельности на рынках естественных монополий. Методология формирования тарифов на энергоносители и жилищно-коммунальные услуги сложна и непонятна для простых граждан. Информация о структуре тарифов, даже в случае ее обнародования, сложна для понимания населением и

дает основания по-разному ее толковать. В таких условиях тарифная политика становится чрезвычайно социально чувствительной темой и с легкостью используется для политического давления на власть.

Предоставление информации в доступной для ее восприятия форме и проведение соответствующих образовательных мероприятий обеспечат понимание ситуации и возможность адекватных действий.

### **Выводы на будущее**

Принимая во внимание международные обязательства Украины и учитывая социальную чувствительность государственного регулирования рынков естественных монополий в сферах энергетики и коммунальных услуг и, особенно, в части формирования тарифной политики на энергоносители и коммунальные услуги, важно построить современную модель обратной связи между публичной властью, в частности Регулятором, и населением, которая обеспечит прозрачность и недискриминационность тарифного регулирования.

Учитывая международный опыт, ведущую роль в обеспечении потребителей информацией по вопросам тарифов на энергоносители и коммунальные услуги должна играть Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг. Ее обязательства в этой сфере должны быть отражены в проекте закона, регулирующем ее деятельность, — сейчас он находится в Верховной Раде. Важно определить в этих процессах и роль органов местного самоуправления, поставщиков энергоносителей и исполнителей коммунальных услуг, а также общественных организаций потребителей. Органы местного самоуправления должны играть ведущую роль в определении доступности цен/тарифов для населения, проживающего на соответствующей территории, предоставлении разъяснений по вопросам обеспечения населения субсидиями, существующих возможностей по установке/поверке счетчиков на тепловую энергию, холодную и горячую воду, а также существующих механизмов содействия государства/местной власти в проведении термомодернизационных мер в многоквартирных домах и зданиях бюджетной сферы. Кроме того, сегодня они согласно законодательству устанавливают нормы потребления коммунальных услуг (тепловой энергии, холодной и горячей воды). В условиях стремительного повышения тарифов эти нормы должны быть пересмотрены, а потребителям — предоставлены соответствующие разъяснения по этому вопросу.

Органы местного самоуправления совместно с Регулятором также должны обеспечить создание и эффективную работу контактных центров для потребителей поставщиками энергоресурсов/исполнителями коммунальных услуг на их территории. Важно осуществлять мониторинг качества предоставляемых такими центрами информационных услуг, и в случае неудовлетворенности потребителей их работой — своевременно информировать об этом Регулятора.

Нужно нормировать возможности по участию общественности в процессе определения тарифов и решения возникающих у населения проблемных вопросов по этому поводу. С этой целью целесообразно на законодательном уровне предусмотреть возможность аккредитации при Регуляторе общественных организаций потребителей и проведения минимум раз в квартал его открытых заседаний, посвященных обсуждению проблемных вопросов в сфере формирования тарифов, рассмотрение которых инициируется этими организациями. В частности, учитывая требование Директивы 2009/72/ЕС от 13 июля 2009 г. об общих правилах функционирования внутреннего рынка электроэнергии и внесения

изменений и дополнений в Директиву 2003/54/ЕС, целесообразно создать в Украине учреждение по защите общественных прав в сфере энергетики — орган по защите прав потребителей, уполномоченный на эффективное рассмотрение жалоб и внесудебное урегулирование споров, возникающих на соответствующих рынках. Подобная практика (создание бизнес-омбудсмена) в Украине существует. По нашему мнению, имеет смысл создать такое же учреждение для бытовых потребителей рынка естественных монополий в сферах энергетики и коммунальных услуг. Они не меньше, чем бизнес, нуждаются в защите своих прав, особенно в условиях трансформационных преобразований.

В августе этого года в ВРУ был зарегистрирован президентский законопроект "Об особенностях доступа к информации в сферах снабжения электрической энергией, природным газом, теплоснабжения, централизованного снабжения горячей водой, централизованного питьевого водоснабжения и водоотвода" (реестр. №2505а), которым затронут ряд из указанных вопросов. Вместе с тем много важных моментов остались вне внимания этого законопроекта, а отдельные нормы требуют уточнения и конкретизации. Несмотря на мнение отдельных экспертов о нецелесообразности принятия отдельного закона о доступе к информации в сферах энергетики и коммунальных услуг и о предложении решить эти вопросы путем внесения соответствующих норм в законопроект, регулирующий деятельность Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг, считаем президентский законопроект своевременным и важным элементом реформы государственного регулирования соответствующих рынков с учетом следующего. Во-первых, сфера его правового регулирования шире, чем определение функций Регулятора по информированию потребителей о тарифах; он должен урегулировать права и полномочия в этой сфере для широкого круга игроков соответствующих рынков, включая местную власть. Во-вторых, на сегодняшний день политическая поддержка законопроекта о Регуляторе остается низкой, ждать его принятия в ближайшее время маловероятно. А следовательно, вопрос формирования модели обратной связи с потребителями может надолго "зависнуть", что недопустимо в сложившихся условиях.

### **Какая информация должна обнародоваться**

На сегодняшний день важной для предоставления общественности является, в частности, следующая информация:

- обоснование в доступной для восприятия населением форме методологии формирования тарифа;
- наличие инвестиционной составляющей и основные задачи программы, на выполнение которых должны направляться соответствующие инвестиции;
- сравнение цен для конечных потребителей с аналогичными ценами в зарубежных странах;
- средние счета для разного размера хозяйств, которые выставляются потребителям, имеющим приборы учета, и для тех, потребление энергоносителей и коммунальных услуг для которых рассчитывается по нормативам;
- обоснование нормативов потребления, в том числе на конкретных примерах.

Также целесообразно обнародовать информацию об объемах и стоимости природного газа разного происхождения, стоимости его транспортировки по сетям и распределения, рентных платежей и других налогах, включаемых в соответствующий тариф; методологии формирования оптового тарифа на электроэнергию, а также обстоятельствах и подходах к перекрестному субсидированию между электроэнергией, произведенной из разных

источников, и между разными видами деятельности (производство, транспортировка и поставка электроэнергии); о составляющих тарифа на централизованное отопление с учетом происхождения (централизованные или индивидуальные системы отопления, использование нетрадиционных источников энергии и т.д.) и т.п.

Чтобы обеспечить доступность приведенного перечня информации, должны быть законодательно закреплены определенные обязательства для соответствующих субъектов рынка, в частности следующие:

- обязанность по обнародованию поставщиками газа и электроэнергии, а также исполнителями услуг централизованного отопления, централизованного снабжения холодной и горячей водой, водоотвода информации об обосновании составляющих тарифов, нормативов потребления указанных товаров/услуг и инвестиционных программ (целевые показатели, общая стоимость и т.п.) в порядке, определенном Регулятором;
- обязанность Регулятора обнародовать в доступной для потребителей форме информацию о методологии формирования тарифов на энергоносители и коммунальные услуги, а также сравнительные характеристики тарифов (среди разных операторов/исполнителей и с аналогичными показателями соответствующих тарифов в зарубежных странах) в установленном Регулятором порядке;
- порядок сотрудничества Регулятора с организациями, представляющими интересы потребителей, по вопросам тарифной политики (например, аккредитация при Регуляторе общественных организаций потребителей и проведение минимум раз в квартал открытых заседаний комиссии, посвященных рассмотрению проблемных вопросов в сфере формирования тарифов, рассмотрение которых инициируется этими организациями).

Форму обнародования информации лучше определить в подзаконных актах, предусмотрев определение перечня информации, которая должна распространяться через Интернет (преимущественно на официальных сайтах соответствующих органов публичной власти, Регулятора и поставщиков энергоносителей/исполнителей коммунальных услуг), которая должна быть представлена на платежных документах и которая должна обсуждаться в рамках проведения целевых информационных кампаний при активном участии общественности.